



OECD 규제개혁 연구: 규제순응과 효율성

梁俊哲 · 金鴻律

대외경제정책연구원은 우리나라 경제의 국제적 발전과 능동적인 대외경제외교의 추구를 뒷받침할 政策研究 수행을 목적으로 1990년 1월 17일 정부출연 연구기관으로 발족하였으며, 1992년 1월 政策研究를 주요업무로 추가하였습니다.

본 연구원은 현재 30~40명의 박사급 연구진을 포함하여 70여명의 연구원이 국제거시금융, 무역투자정책, 대외경제관계 및 APEC 발전대책, 새로운 시장지역여건, 동북아시아협력 및 통일관련 국제협력 등에 걸쳐 다각적인 연구활동을 수행하고 있습니다.

이를 위해 본원은 國際巨視金融室, 貿易投資政策室, 세계지역연구센터 (東北亞팀, 東西南亞팀, 美洲팀, 유럽팀), APEC 연구컨소시엄 사무국, 東北亞연구개발센터 사무국을 두고 있으며, 北京事務所와 워싱턴 소재 한국경제연구소(KEI)를 두고 있습니다. 아울러 디지털통상팀과 통일국제협력팀 등 시의적절한 정책과제 수행을 위한 연구조직을 운영하고 있습니다.

본원의 연구결과는 다양한 형태로 정부의 유관부처에 제공되며, 장·단기 研究報告書, 「KIEP주간세계경제분석」, 월간 「KIEP세계경제」, 반년간 「대외경제연구」 등의 형태로 발간되고 있습니다. 연구원의 새로운 발간물을 비롯한 각종 연구성과는 본 연구원 KIEP 인터넷 홈페이지(<http://www.kiep.go.kr>)를 통해 소개되고 있습니다.

우리나라가 국제경제질서의 발전에 기여하고 세계무대에서의 위상을 강화해나가기 위한 대외경제정책과 이를 뒷받침하는 국내정책과제를 연구함에 있어서 관심있는 분들의 지도와 편달을 부탁드립니다.

院長 李 景 台

對外經濟政策研究院

KOREA INSTITUTE FOR
INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY

137-747 서울시 서초구 염곡동 300-4
TEL : 02)3460-1001, 1114 / FAX : 02)3460-1122, 1199
URL : <http://www.kiep.go.kr>

OECD 연구시리즈 01-01

OECD 규제개혁 연구: 규제순응과 효율성

梁俊哲 · 金鴻律

KIEP 對外經濟政策研究院



국문요약

규제란 국가가 특정 목적을 실현하기 위해서 도입하는 법규, 규정, 또는 관행을 의미한다. 규제는 적절하게 사용되면 국민의 경제적·사회적 복지를 향상시킬 수 있는 유용한 도구가 될 수 있으나, 잘못 입안되거나 비능률적으로 적용되면, 오히려 각 경제 주체에게 그릇된 인센티브를 제공하여 경제왜곡을 초래하거나 경제적·사회적 복지를 훼손할 수 있다.

그러나 규제는 국가적인 차원에서 바람직하다고 판단되는 경제적·사회적인 목적을 실현하기 위해 도입하는 하나의 정책도구이기도 하다. 따라서 필요성이 입증된 규제는 꼭 유지되고 집행되어야 한다. 이러한 경우 정부가 관심을 가져야 할 가장 큰 문제는 어떻게 하면 국민들이 규제를 잘 준수하는가에 대한 문제로서 즉 규제순응에 대한 과제이다. 아무리 국가적으로 필요한 규제라고 하여도 국민들이 규제에 순응하지 않으면 그 규제는 무용지물이 된다. 따라서 규제순응이야말로 규제를 설립하고 완화하는 것 못지 않게 규제개혁의 중요한 부분이며 규제순응을 향상시키기 위한 방법이 모색되어야 할 것이다. 모든 국민이 잘 따르는 규제야말로 효율적인 규제, 국가의 정책적 목표를 효과적으로 실현하는 규제라고 할 수 있다.

OECD 연구에 의하면, 규제순응을 저하시키는 요소로는 ▲ 법률의 복잡성, ▲ 법과 규제의 목적에 대한 사회 신뢰성 결여, ▲ 절차적 불공정, ▲ 높은 규제순응 비용, ▲ 집행실패 (저지실패, 조치실패, 설득실패), ▲ 규제가 실현할 목표의 잘못된 정의, ▲ 규제 디자인의 실패, ▲ 규제 집행의 실패, ▲ 정부기관, 규제와

법치주의에 대한 신뢰도 저하, ▲ 규제에 대한 지식의 부족, ▲ 규제순응 의지의 결여, ▲ 규제순응 능력이나 역량의 부족 등이 있다.

OECD는 이러한 문제를 해결하고 규제순응을 향상시키기 위한 각종 방법을 제시하고 있는데, 이 방법들은 크게 두 가지로 분류될 수 있다. 즉, 규제 디자인 단계에서 도입할 수 있는 방법과 규제 이행 및 집행단계에서 도입할 수 있는 방법이다. 규제 디자인 단계에서 도입할 수 있는 방법으로는 ▲ 문제의 확인과 분석, ▲ 규제대체 조치 고려, ▲ 자율적 순응을 최대화하는 규제 디자인을 들 수 있고, 규제 이행 및 집행단계에서 도입할 수 있는 방법으로는 ▲ 자발적인 순응에 대한 인센티브와 보상 제공, ▲ 피규제자들의 규제순응능력 제고, ▲ 불순응에 대한 감시 강화, ▲ 자율적 순응이 실패하는 경우, 피규제자와 대화 개시, 복구정의(restorative justice) 실현, ▲ 복구정의가 실패하는 경우 적절한 수준의 보복조치 시행 등을 들 수 있다. 또한, 규제 디자인을 향상시키기 위한 유용한 도구로 규제영향분석이 있는데, OECD는 모든 회원국들에게 규제영향분석의 작성을 권장하고 있다.

OECD의 연구결과에 의하면 규제순응은 단순히 피규제자들만의 문제가 아니며 오히려 규제당국의 역할이 중요하다고 지적하고 있다. 즉, 규제당국이 어떻게 규제를 입안하고 집행하는가에 따라 피규제자들의 규제순응도가 크게 달라진다는 것이다. 따라서 규제순응을 향상시키기 위해서는 규제당국의 규제에 대한 인식변화가 요구된다.

구체적인 연구결과는 다소 부진한 편이지만, OECD와 각종 국내외 분석자료에 의하면 한국에는 규제순응에 대한 문제가 많은 것으로 지적되고 있다.

본 보고서에서는 한국의 규제순응도를 높이기 위해서 3개의 제안을 제시하였다. 첫째, 규제를 신설하거나 강화할 때 정부부처에 요구하는 규제영향분석을 공개하고, 그 결과에 대한 논의를 활성화해야 한다. 이는 규제당국과 피규제자 및 각종 이해단체들과의 대화를 촉진시켜 규제입안 단계에서부터 규제의 단점을 수정하고 규제순응에 유리하도록 입안하는 데 도움이 될 것이다. 둘째, 규제당국과 정부부처는 규제의 이행과 집행을 지속적으로 유지하고 감시하여야 하며, 이행이나 집행에 자신이 없는 규제는 아예 신설하지 말아야 한다. 규제의 이행이나 집행이 부진하면 그 규제는 신뢰성을 잃게 되고 규제순응에 대한 환경을 악화시킴으로써 법치주의에 대한 신뢰성마저 악화될 수 있다. 셋째, 정부는 각 분야에 대한 규제통합공고를 작성하여 이를 널리 배포해야 한다. 한국에서 규제순응도가 낮은 이유 중 하나는 규제의 변동이 심해 규제내용을 모르기 때문에 순응하지 못하는 경우가 많다. 규제통합공고는 피규제자들이 지켜야 할 규제를 한군데에 모아서 통보해 주는 역할을 할 수 있기 때문에 이러한 문제를 해소시키는 데 도움이 될 것이다.

목 차

| | |
|---|----|
| 제 I 장 서론 | 11 |
| 1. 규제순응과 규제의 효율성 | 11 |
| 2. OECD와 규제개혁 | 13 |
| 3. OECD의 규제 권고사항 | 15 |
| 가. 소개 | 15 |
| 나. 규제의 概念 | 15 |
| 다. 규제개혁의 효과 | 16 |
| 라. 규제체제 평가사항 목록 | 17 |
| 마. 규제개혁의 전략 | 20 |
| 바. 규제개혁의 7대 원칙 | 21 |
| 4. 규제개혁, 규제의 효율성과 규제순응 | 25 |
| 제 II 장 규제순응의 저하 요인 | 28 |
| 1. 규제순응의 정의 | 28 |
| 2. 규제순응 연구의 접근방법 | 29 |
| 가. 전통적 억제 접근방법 | 29 |
| 나. 제한적 합리성 접근방법 | 30 |
| 다. 비공식적 억제 및 체면손상 접근방법 | 31 |
| 라. 정당성 유지 접근방법 | 31 |
| 마. 상호신뢰 접근방법 | 33 |
| 3. OECD 1993년 연구결과: 규제순응을 저하시키는 8가지 요소 | 34 |

| | |
|---|-----------|
| 가. 법률의 복잡성 | 35 |
| 나. 법과 규제의 목적에 대한 사회 신뢰성 결여 | 37 |
| 다. 절차적 불공평 | 39 |
| 라. 규제의 비용 | 41 |
| 마. 집행실패 - 저지실패(failure of deterrence) | 43 |
| 바. 집행실패 - 조치실패(failure of incapacitation) | 44 |
| 사. 집행실패 - 설득 실패(failure of persuasion) | 47 |
| 아. 사회의 실패 | 48 |
| 자. 소결론 | 49 |
| 4. OECD 1999년 연구결과: 규제순응 실패의 이유 | 51 |
| 가. 개 요 | 51 |
| 나. 규제를 통해 실현할 목표에 대한 잘못된 정의 | 51 |
| 다. 규제 디자인의 실패 | 53 |
| 라. 규제집행의 실패 | 59 |
| 마. 정부기관과 법치주의에 대한 신뢰도 저하로 인한 실패 | 60 |
| 5. OECD 2000년 연구결과: 규제에 순응하지 못하는 이유 | 61 |
| 가. 개 요 | 61 |
| 나. 지식이 부족하여 규제순응이 낮은 경우 | 63 |
| 다. 규제에 순응할 의지가 결여된 경우 | 63 |
| 라. 피규제자가 규제에 순응할 능력이나 역량이 부족한 경우 | 64 |
| 6. 한국에 대한 시사점 | 68 |
| | |
| 제 III 장 규제순응을 향상시키는 방법 | 74 |
| 1. 개 요 | 74 |
| 2. OECD의 연구결과 | 75 |

| | |
|--|------------|
| 가. 디자인 단계에서의 규제순응 향상 조치 | 75 |
| 나. 규제이행 및 집행단계에서의 규제순응 향상 | 84 |
| 3. 기타 연구결과 | 90 |
| 가. 포괄적이고 실현가능성 있는 결과위주의 규제순응 접근방법 | 90 |
| 나. 단계적 대응전략 | 90 |
| 다. 규제도구의 종합적 활용 | 91 |
| 라. 규제의 다양성과 규제공간 | 92 |
| 마. 기업내 규제순응 체제 | 92 |
| 4. 한국에 대한 시사점 | 93 |
| | |
| 제 IV 장 규제영향분석 | 98 |
| 1. OECD의 연구결과 | 98 |
| 가. 규제영향분석의 정의 | 98 |
| 나. 규제영향분석의 목적 | 98 |
| 다. 규제영향분석의 성격 | 100 |
| 라. 규제영향분석의 문제점 | 101 |
| 마. OECD 회원국의 RIA 사례 | 103 |
| 바. 효과적인 규제영향분석 | 109 |
| 2. 한국에 대한 시사점 | 114 |
| | |
| 제 V 장 OECD 연구와 기타 연구와의 관계 | 117 |
| 1. 규제체제의 4대 구성요소 | 117 |
| 2. 신제도경제학(New Institutional Economics) | 120 |
| 3. 규제순응, 법치주의와 장기적 경제성장 | 124 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| 제Ⅵ장 결론 및 한국에 대한 시사점 | 125 |
| 1. 한국의 규제순응 | 125 |
| 2. 한국의 규제개혁 | 129 |
| 3. 한국에 대한 제안 | 133 |
| 가. 규제영향분석의 공개 | 134 |
| 나. 규제의 지속적인 이행과 집행 | 138 |
| 다. 규제통합공고의 설립 | 140 |
| | |
| 참고문헌 | 142 |
| | |
| Executive Summary | 145 |

표 목차

| | |
|---|-----|
| <표 1> Braithwaite가 제시한 규제불순응의 이유와 정부의 대응방안 | 50 |
| <표 2> 규제불순응을 감소시키는 요소: OECD 3개 연구 비교 | 62 |
| <표 3> 對기업규제 불순응 대응 단계 | 89 |
| <표 4> 신제도경제학의 연구범위와 목적 | 122 |
| <표 5> 한국의 규제개혁 실적(1998~99년) | 129 |
| <표 6> 한국의 국가경쟁력 평가 | 130 |
| <표 7> Price Waterhouse Coopers社의 불투명성 연구결과 | 132 |

제 I 장 서론

1. 규제순응과 규제의 효율성

규제란 국가가 특정 목적을 실현시키기 위해서 도입하는 법규, 규정, 또는 관행을 의미한다. 규제는 적절하게 사용되면 국민의 경제적·사회적 복지를 향상시킬 수 있는 유용한 도구가 될 수 있지만, 잘못 입안되거나 비능률적으로 적용되면 오히려 각 경제 주체에게 그릇된 인센티브를 제공하여 경제왜곡을 초래하거나, 경제적·사회적 복지를 훼손시킬 수 있다. 따라서 지난 20년동안 경제 체제 및 경제제도의 효율성을 연구해온 경제학자들은 규제의 중요성을 강조해 왔는데, 이는 규제체제에 따른 인센티브 구조가 경제 성장에 중·장기적으로 큰 영향을 줄 수 있다는 연구결과 때문이다¹⁾. 즉, 바람직한 규제는 교역을 활성화시키고 투자를 확대시켜 국내 경제활동에서도 경쟁적 환경을 조성하여 궁극적으로 경제적 효율성과 경제성장을 증가시킨다. 따라서 한국을 포함한 많은 국가들은 자국 규제체제를 검토하고 필요한 경우 규제를 철폐하거나 더욱 효율적인 방법으로 개선하는 규제개혁 작업을 시도하고 있다.

규제개혁을 시도하는 대다수 국가들은 규제완화나 규제개혁 과정에서 규제의 설립과정이나 규제의 효율성에 중점을 두고 있다. 즉, 규제로 인한 사회적 손실이 이득보다 클 경우, 그 규제를 과감

1) 경제개발에 있어서 규제를 포함한 경제제도(institution)의 중요성을 정리한 논문 중 Lin and Nugent(1995)와 Rodrik(1995)이 특히 유용하다고 생각한다. Lin and Nugent(1995)는 규제를 포함한 경제제도(institutions)와 경제개발의 중요성을 강조하였고, Rodrik(1995)도 역시 무역정책, 산업정책과 경제개발에 있어서 규제를 포함한 경제제도의 중요성을 강조하였다.

하게 철폐하거나, 아니면 손실을 극소화시키기 위해 규제를 개선 하던지, 대체하는 방법을 모색해 왔다. 한국은 1998~99년 규제개혁에서 전체 규제의 50%를 철폐 또는 개정하였고, 규제를 신설하거나 강화하는 경우에는 이를 심사해야 한다는 제도를 도입하였다.

그러나 규제는 국가적 차원에서 바람직한 경제적·사회적인 목적을 실현시키기 위해 도입하는 하나의 정책도구이기도 하다. 따라서 필요성이 입증된 규제는 꼭 유지되고 집행되어야 한다. 이러한 경우 정부가 관심을 가져야 할 문제는 어떻게 하면 국민들이 규제에 잘 순응하는가의 문제로서, 규제순응에 대한 과제이다. 아무리 국가적으로 필요한 규제라고 하여도 국민들이 규제에 순응하지 않으면 그 규제는 무용지물이 된다. 따라서 규제를 설립하거나 철폐하는 것 못지않게 규제순응을 향상시키고, 규제를 잘 적용시키는 노력이 역시 중요하다. 모든 국민이 잘 따르는 규제야말로 효율적인 규제, 국가의 정책적 목표를 효과적으로 실현하는 규제라고 할 수 있다.

본 보고서에서는 규제의 효율성을 제고시키기 위해 규제 순응을 향상시키는 방법의 일환으로 OECD의 연구결과 중 일부를 살펴보고, 이것이 한국에 어떠한 정책적 의미를 가지고 있는지를 살펴보았다. 이 분야의 연구는 주로 OECD의 공공관리위원회에서 이루어져 왔는데, 1993년부터 본격적으로 연구를 진행하여 이미 상당한 분량의 자료가 축적되어 있다. 본 보고서에서는 OECD 공공관리위원회(Public Management Committee: PUMA)의 규제순응에 대한 연구 내용 중 일부를 정리하여 핵심적 내용을 제시하고, 이것이 최근 경제연구와 어떠한 관계를 가지고 있는지, 또 한국의 입장에서는 어떠한 정책적 의미가 있는지를 관찰하였다.

따라서 서문인 제I장에서는 OECD 규제개혁과 규제에 대한 주

요 연구결과를 간단히 살펴보고, 제II장에서는 규제순응 연구의 접근방법과 규제순응을 저하시키는 각종 문제를 검토하였으며, 제III장에서는 이 문제를 해소하기 위해서 OECD가 제시한 각종 제안내용을 살펴보았다. 제IV장에서는 규제순응 문제를 해결하는 데에 있어서 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis:RIA)의 역할을 살펴보았다. 제V장에서는 규제체제와 규제순응에 대한 OECD의 연구를 더욱 넓은 범위의 경제학적 연구와 비교해 보았고, 제VI장에서는 결론으로 이러한 연구결과가 한국에 주는 정책적 시사점을 고려해 보았다.

2. OECD와 규제개혁

OECD는 회원국들의 경제성장을 도모할 수 있는 각종 방안을 연구하고 개발해 왔는데, 이 중에서 규제개혁을 경제성장을 도모하기 위한 중요한 수단으로 인식하고 비중있게 다루어 왔다. 즉, OECD는 비효율적인 규제가 경제성장률을 둔화시키고 회원국간 교역관계도 어렵게 할 수 있음을 인식하고, 바람직한 규제개혁을 통해 경제의 효율성을 향상시키고 상호 교역을 원활하게 할 수 있도록 바람직한 규제개혁에 대해 연구하고, 또 규제개혁을 장려해 왔다.

미국 등 일부 OECD 회원국들은 1970년대부터 규제개혁을 본격적으로 추진해 왔다. OECD 사무국도 1990년대 초부터 이러한 규제개혁이 경제성장에 중요한 역할을 하고 있다는 점을 인식하게 되었다. 따라서 OECD는 1993년부터 규제에 관한 연구를 시작하였으며, 1995년에는 각 회원국들이 규제를 도입하거나 규제체제를

평가할 때 고려해야 할 사항들(checklist)을 제시하기도 하였다.

OECD의 규제개혁에 대한 연구는 1990년대 중반들어 본격화되었다. 1995년 5월에 OECD 각료회의는 규제개혁의 필요성과 규제가 경제에 미치는 효과 등에 관한 연구를 시행하도록 사무국 및 각 산하위원회에 지시하였고, 이에 따라 OECD의 각 위원회는 2년간 규제개혁이 경제에 미치는 영향, 경쟁정책과 규제개혁, 시장개방과 규제개혁, 정부의 규제개혁 역량, 제품표준과 규제개혁 등에 대한 연구를 실시하였다

OECD 사무국은 1997년 5월에 최종 연구보고서를 각료회의에 제출하였는데, 이 연구결과를 기초하여 OECD는 규제개혁의 7대 원칙을 제시하였다. 그리고 그 후속과제로 각 회원국들의 규제체제와 규제개혁의 현황을 검토·파악·평가하기로 하였다.

2000년도 말까지 OECD는 매년 4개국씩 총 12개 회원국들의 규제개혁에 대한 검토를 완료하였다. 1998~99년에는 미국, 네덜란드, 일본, 멕시코 등 4개국이 검토되었고, 1999~2000년에는 스페인, 덴마크, 한국, 헝가리 등 4개국이, 그리고 2000~2001년에는 아일랜드, 그리스, 체코, 이탈리아에 대한 국별 검토가 실시되었다.

OECD 각 위원회는 개별 국가에 대한 검토 외에도 자신들의 전문분야와 규제개혁에 관한 연구를 계속 추진해 왔는데, 무역위원회에서는 규제체제가 교역(무역 및 투자)에 미치는 영향을, 산업위원회에서는 규제와 산업능률 및 경쟁성과의 관계를, 공공관리위원회에서는 규제순응의 향상과 규제체제의 효율성 제고 등에 대한 연구를 추진해 왔다.

3. OECD의 규제 권고사항

가. 소 개

1995년과 1997년 OECD 사무국이 각료회의에 보고한 주요 연구 결과 및 권고사항은 다음과 같다.²⁾

나. 규제의 概念

OECD는 規制를 정부(중앙정부 및 지방정부), 또는 정부가 권한을 위임한 기관이나 기구들이 기업, 국민, 정부자체를 대상으로 요건을 부여하는 법, 질서, 기타 규율 등을 의미한다고 정의하고 있다. 또한, 규제의 범주를 ▲경제적 규제: 가격설정, 경쟁, 시장진입 및 탈퇴 등에 관한 기업과 시장 의사 결정에 직접적인 간섭을 하는 규제 ▲사회적 규제: 건강, 안전, 환경, 사회적 결속 등에 대한 가치를 보호하는 규제 ▲행정적 규제: 행정절차 및 서류작업, 즉 ‘red tape’ 등 3가지로 분류하고 있다.

또한, OECD는 규제개혁을 규제의 질을 증진시키는 변화, 즉 규제 및 관련 행정절차의 성과, 효과성과 법적 특징을 향상시키는 변화로 정의하고 있다. 따라서 규제완화(deregulation)도 규제개혁의 일부에 속한다고 보고 있다. 그리고 규제개혁의 핵심목표는 국가경제의 효율성을 향상시키고, 변화에 적응하고, 경쟁력을 유지할 수 있는 능력을 증진시키는 데에 있다고 기술하고 있다.

2) 상기내용과 제1장의 여타 부분은 양준석·김홍률(1999)과 양준석·김홍률(2000)에서 OECD(1995), OECD(1997a), OECD(1997b), OECD(1997c), OECD(1997d)와 OECD(1997e)의 결과를 정리한 내용의 일부를 발췌, 정리·발전시킨 것이다.

다. 규제개혁의 효과

OECD는 규제개혁을 효율적으로 실행하면 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다고 정리하였다.

- ▲ 생산성이 향상되고, 물품이나 서비스의 가격이 인하되며 수급의 불균형이 제거됨.
- ▲ 중소기업의 발전에 기여하고 경제혁신을 촉진하여 소비자의 선택범위를 확대함.
- ▲ GDP가 증가됨. OECD 경제모델에 따르면 규제가 심한 국가가 이를 성공적으로 개혁하는 경우, 실질 GDP가 3~5% 증가할 것으로 추정함.
- ▲ 무역과 투자의 기회가 확대되고 공공이익의 증진과 정부 효율성이 향상됨.
- ▲ 규제개혁과 관련된 생산성 증가 및 경제의 부흥효과로 인해 고용이 증진됨. 단, 개별산업의 일자리는 감소될 수도 있음.
- ▲ 전기 공급과 전화 서비스 등 국민복지에 꼭 필요한 서비스에 대하여 경쟁체제를 도입할 경우 서비스의 질이 향상됨. 그러나 모든 국민에게 서비스가 공급될 수 있도록 특별한 조치가 필요한 경우가 있음.
- ▲ 보다 경쟁적인 시장에서는 안전, 위생, 소비자 보호가 강화될 수 있음. 그러나 정부는 안전, 위생, 소비자 보호에 대하여 지속적인 감시를 이행해야 하며 경우에 따라서는 오히려 이러한 제도에 대한 보호조치 및 규제를 강화시켜야 할 경우가 있음. 따라서 중요한 것은 규제의 숫자보다도 규제의 질임.
- ▲ 시장 인센티브와 목적위주의 접근방법(goal-based approach)을

사용해서 환경을 보호할 수 있음.

라. 규제체제 평가사항 목록

다음 목록은 OECD가 1995년에 발표한 규제설정과정에 대한 조견표(checklist)이다. 이것은 OECD가 본격적으로 규제개혁 연구에 착수하면서 발간한 첫번째 연구보고서³⁾에서 발표된 내용으로서, OECD의 규제개혁에 대한 기본관점을 이해하는 데에 도움이 된다. OECD는 규제체제를 평가하고, 경제의 효율성을 제고하기 위해서 규제와 관련된 모든 행정기관은 다음 문제들을 고려하라고 권고하였다.

- ① 규제를 통해 해결할 문제가 정확하게 정의되었는가: 규제가 해결해야 할 문제가 정확하게 표명되었고, 문제가 존재한다는 명확한 증거가 있으며, 문제의 크기나 심도에 대한 물증이 있고, 문제가 생긴 이유(즉, 각 경제주체의 인센티브에 대한 문제점)를 바르게 지적해야 된다.
- ② 정부의 조치가 필요한가: 설령 문제가 있다고 하여도 이 문제의 본질을 고려할 때 정부가 조치를 취할 명백한 근거가 있어야 할 것이다. 즉, 정부조치로 인한 이득과 손실을 정부정책의 효율성에 근거하여 현실적으로 분석하여 고려하고, 정부의 직접적인 조치 외에도 문제를 해결할 수 있는 다른 방법이 있는지를 검토해야 한다.
- ③ 규제가 정부의 최선의 조치인가: 규제담당자는 규제를 설립하는 초기 과정에서 각종 규제와 규제 이외의 정책수단에 대한 비교분석을 실시해야한다. 이러한 비교분석에는 규제비

3) OECD(1995).

용과 이득의 크기, 비용과 이득의 사회적 분배, 행정적 부담 등을 고려해야 할 것이다.

- ④ 규제에 대한 법적 근거가 있는가: 규제 절차가 법에 합치하는지를 확인해야 한다. 즉, 모든 규제는 법적 근거 및 타당성이 있는지, 국제협정에 합치하는지, 명확성, 비례균형의 원칙⁴⁾, 기타 절차적 필수사항과 합치하는지를 확인해야 한다.
- ⑤ 규제조치를 취할 때 적합한 정부계층이 어디인가: 조치를 취하게 된다면 이를 가장 효과적으로 취할 수 있는 정부계층은 어디이며, 만약 여러 계층이나 부처가 조치를 취하기 위해 협조해야 한다면 이에 대한 협조체제는 적절하게 구축되어 있는지를 살펴보아야 한다.
- ⑥ 규제로 인한 이득이 비용을 정당화시키는가: 규제를 도입하는 과정에서 규제를 분석하는 심사자는 규제에 따르는 이득과 비용을 추산하고, 규제 대신 사용할 수 있는 대체방법들을 평가하여 결정권을 가진 사람에게 제공하고, 결정권을 가진 자는 이 자료를 기준으로 규제를 도입할 지를 결정해야 한다. 즉, 규제를 도입할 지에 대한 최종결정이 이루어지기 이전에 규제의 비용을 정당화시키도록 노력해야 한다.
- ⑦ 규제의 설치로 인한 사회적 분배가 투명하게 이루어지는가: 규제 등 각종 조치를 통한 정부의 개입으로 사회계층간에 이익과 손실이 발생될 수 있는데, 이러한 이득과 손실은 사회적 분배에도 영향을 줄 수밖에 없다. 따라서 평등, 또는 부담 및 소득의 정당한 분배가 정책목표의 일환이면, 정부는 규제로 인한 비용과 이득이 사회 각 계층과 이해단체에게

4) 즉, 죄에 대해서 벌의 정도가 적합해야 한다는 원칙.

어떻게 분배될 것인지를 투명하게 공개해야 할 것이다. 또한, 규제가 각 사회계층과 이해단체들에게 어떤 영향을 줄 것인지도 고려되어야 한다.

- ⑧ 규제가 명확하고 일관성이 있으며, 이해하기가 쉬워 사용자가 쉽게 접근할 수 있는가: 즉, 규제당국은 사용자가 규제를 쉽게 이해할 수 있을지를 확인해야 하므로, 규제를 개발할 때 피규제자들이나 규제사용자들이 규제의 표현이나 규율의 구조를 쉽게 이해할 수 있지를 확인해야 할 것이다.
- ⑨ 모든 이해단체들이 자신들의 관점을 표명할 수 있는가: 규제는 공개적이며 투명한 환경에서 개발되어야 한다. 기업, 노조, 여타 정부부처 등 규제의 영향을 받게 될 각종 이해단체들이 규제개발 과정에 참여하여 자신들의 생각과 조언을 표명할 수 있어야 하며, 이들의 견해가 규제개발 과정에서 충분히 고려되어야 한다.
- ⑩ 규제순응을 어떻게 실현할 것인가: 규제당국은 규제의 목적을 실현하기 위해 필요한 인센티브의 변화나 경제제도의 변화를 사전에 평가하고, 규제순응을 최대화시키는 전략적인 관점 하에서 규제를 디자인해야 한다.

OECD는 이러한 사항을 고려하면서 규제를 도입하고 규제체제를 개선하면 규제의 법적, 실사적 기초가 향상되고 각종 선택사항이 명확해 질 것이라고 주장하였다. 또한, OECD는 자신들이 제시한 원칙을 사용하면 더욱 규칙적이고 안정적이며 예측 가능한 규제체제를 도입시킬 수 있을 것이며, 시대에 적합하지 않거나 더 이상 필요하지 않은 규제를 찾는 데에도 도움이 될 것이라고 주장하였다. 이 외에도 더욱 넓은 규제운영체제의 개선도 이루어져야 한다. OECD는 지적

하면서, 정보수집과 분석체제의 개선, 사회계층과의 대화, 현존하는 규제에 대한 체계적인 평가작업 등이 요구된다고 하였다.

마. 규제개혁의 전략

규제개혁을 추진하기 위해서는 강력한 정치적 지도력이 요구된다. 규제개혁에 성공한 국가들의 사례를 분석해보면 특정 경제위기에 직면하면서 개혁을 추진한 경우가 많았다. 이는 규제개혁을 추진하기 위해서는 강력한 리더십이 필요하다는 것을 의미한다.

실제로 국민의 지지가 없으면 규제개혁은 추진될 수 없다. 따라서 규제개혁을 성공시키기 위해서는 개혁의 필요성을 국민들에게 인식시켜야 한다. 국민, 기업, 노동자들과 충분한 대화와 협약이 이루어져 사회적 공감대가 형성되어야 하고 국민의 지지가 구축되어야 한다.

한편, 포괄적인 개혁이 부분적인 개혁보다 더욱 효과적이다. 하나의 정책분야에 대하여 포괄적인 개혁을 투명한 방법으로 추진하는 것이 규제개혁에 있어 최선의 방법이다. 그러나 모든 개혁이 반드시 동시에 이루어질 필요는 없다. 다만 개혁에 대한 시간표가 설정되어져 있어야 하고 이 일정에 따라 지속적으로 개혁이 추진되어야 한다. 규제개혁이 부분적으로 추진되는 경우는 체계적인 계획성과 일관성 결여로 개혁과정을 예상하기 어려워 규제개혁의 이득이 지연되거나 상실되고 쉽고, 이해 당사자들의 정치적 압력으로 개혁과정이 지연되거나 역행하기 쉽다.

개혁의 순서를 신중하게 고려하되 개혁을 너무 지연시켜 기회를 놓치지 않도록 노력해야 한다. 이때 경제적으로 바람직한 개혁의

속도 및 순서는 정치적으로 바람직한 개혁의 속도 및 순서와 다를 수 있다. 따라서 개혁의 순서를 결정할 때에는 ▲개혁과정을 어렵게 할 수 있는 기존의 시장왜곡요소를 먼저 제거하고 ▲순서를 전략적으로 결정하며 ▲새로운 규제환경에서 발생할 수 있는 실수와 피해를 최소화시키기 위해 감독 및 개혁에 대한 중간결과의 평가를 신중히 하여야 한다.

이밖에도 국제협력이 개혁추진을 도울 수 있으며, 규제개혁 당국은 외국의 규제개혁 성공사례를 활용하여 국민의 지지를 얻을 수 있다. 또한, 국제 다자무대를 통한 개혁은 정치적 지지를 얻는데에도 도움이 될 것이다.

바. 규제개혁의 7대 원칙

다음 7가지의 원칙은 OECD(1997a)에서 당시 OECD의 모든 규제개혁에 관련된 연구를 종합분석한 후, 회원국 각료들에게 제안한 사항들이다.

- ① 규제개혁 계획을 채택할 때, 정치적 수준에서 명확한 목표와 실행체제를 마련해야 한다. 즉, 좋은 규제는 ▲명확한 정책 목표를 가지고 법에 근거를 두고 있어야 하며 ▲규제가 야기하는 비용을 정당화시킬 만큼의 이득이 있어야 하며 ▲규제의 효과가 사회전반에 공평하게 분배되어야 한다. 또한 ▲비용과 시장왜곡을 최소화하고 시장 인센티브와 목표위주의 접근방법을 사용하여 혁신을 도모시키고 ▲실행을 용이하게 하여 여타 규제·정책과 일관성을 유지하는 동시에 국내외 경쟁·무역·투자원활화의 원칙과 일관되어야 한다.
- ② 기존 규제의 원래 목적이 효과적·효율적으로 실행되고 있

는지 확인하기 위하여 기존 규제를 체계적으로 검토해야 한다. 즉, 경제·사회·행정 규제 등 모든 규제가 위에서 지적한 원칙에 따르는 ‘좋은 규제’인지를 사용자의 관점에서 검토하도록 한다. 이때 가장 뚜렷하고 확실한 변화가 예상되는 분야부터 검토를 시작하도록 하는데, 특히 경쟁과 무역을 제한하거나 중소기업 등의 기업활동을 제한하는 규제부터 검토해야 한다. 그리고 현존하는 규제를 검토하는 동시에 새로운 규제안도 검토해야 한다. 이때 규제의 개발, 검토, 개혁작업에 있어 ‘규제영향분석’(RIA: Regulatory Impact Analysis)⁵⁾을 활용하도록 한다.

- ③ 규제와 규제설립절차가 투명하고 차별적이지 않으며 효과적으로 적용되는지를 확인해야 한다. 그리고 국민에게 규제의 목표와 접근전략을 뚜렷하게 설명해야 한다. 이를 위해 규제 개발과 검토과정에서 피규제자, 즉 규제의 영향을 받는 대상(내국인·외국인)으로부터 자문을 받도록 하고, 자문절차도 투명하게 이루어지도록 해야한다. 또한, 국내·외 기업들이 자기들에게 영향을 주는 규제의 변화를 알 수 있도록 하는 제도 및 기구가 설립되어야 한다. 예를 들면 지속적으로 정비되는 규제의 공개, 기록 및 열람에 필요한 데이터베이스의 설립 등을 고려할 수 있다. 이밖에도 규제 집행절차가 투명하고 무차별적이며 규제에 대해 항의할 수 있는 절차가 설립되어 기업활동을 지연하는 불필요한 규제가 도입되지 않

5) 규제영향분석(RIA)이란 규제의 영향을 구체적으로 조사하는 과제로서, 검토하고 있는 규제가 누구에게 이득을 주고 손해를 주는지, 또 이득과 손해(비용포함)가 구체적으로 얼마정도인지, 규제로 인한 이득이 손해를 정당화시키는지, 손해를 극소화시키는 대체 정책방법이 있는지를 조사하는 것이다. RIA에 대해서는 본 보고서의 제IV장에서 추가적으로 설명을 하기로 한다.

도록 해야된다.

- ④ 경쟁정책을 검토하고 필요한 분야에서는 경쟁정책의 범위, 유효성과 집행을 강화해야 한다. 공익을 보장할 더욱 좋은 방법이 없는 경우만을 제외하고는 경쟁정책 적용에 대한 산업별 차이를 제거하도록 해야한다. 활발한 경쟁정책의 활용은 기업의 담합활동, 시장영향력 악용, 반경쟁적인 합병을 억제할 수 있다. 그리고 경쟁정책 집행자들에게 개혁을 도모할 수 있도록 권위와 용량을 제공해 주어야 한다.
- ⑤ 경쟁을 도모하기 위하여 모든 분야에 대한 경제규제를 개선해야하며, 공공이익을 도모하기 위한 최선의 방법이라는 뚜렷한 증거가 없는 규제는 철폐시켜야한다. 시장 진입 및 탈퇴, 가격형성, 생산량 결정 등 정상적인 기업활동이나 기업 구조를 제한하는 경제규제를 조속히 검토해야 한다. 시장 영향력 악용의 가능성을 방지하기 위하여 경제규제가 꼭 필요한 경우, 효율성과 효과적인 경쟁을 도모하도록 개혁을 주도하여야 하는데, 특히 ▲규제를 받는 공익사업에서 경쟁이 가능한 활동은 자연독점적인 요소로부터 분리시키고⁶⁾, 현존하는 기업의 시장영향력을 약화시키며 ▲ 모든 시장 진입자들에게 투명하고 비차별적인 원칙하에 자연독점적인 공익시설에 대한 접근을 보장하고⁷⁾, ▲ 경쟁체제로의 전환과정에서

6) 이는 특히 전기(電氣)산업에 적용되는 부분이다. 예를 들면 전기를 공급하는 송·배전망(전송업)은 하나의 자연독점 체제이므로 규제의 적용을 피하기가 불가피하다. 그러나 전력산업(발전업)은 경쟁이 가능한 활동이다. 과거에는 발전업과 송·배전망을 통한 공급이 서로 묶어져 있었으나, 기술의 발전으로 현재는 이 두 분야의 분리가 가능하다.

7) 예를 들면, 전기(電氣)산업 중 발전업에서는 여러 발전업체가 경쟁을 하고 있는 한편, 송·배전망(전송업)은 자연독점 산업이므로 전송업체가 하나밖에 없는 경우, 모든 발전업체가 비차별적이고 투명한 원칙아래 송·배전망을 통해

일시적인 가격통제가 불가피한 경우, 가격상한선 등 효율성을 도모하는 방법으로 가격을 통제하여야 한다.

- ⑥ 국제협약의 이행을 강화하고 국제적인 원칙의 활용을 강화하여 불필요한 무역 및 국제 투자장벽을 제거하고, 다른 국가들과 협력하여 국제규범 및 무역과 투자 자유화의 원칙(투명성, 무차별성, 불필요한 무역제한의 제거, 경쟁정책 등)을 강화시켜야 한다. 즉, WTO 협정, OECD 제안과 제도지침, 각종 국제협정 등의 내용을 충실히 이행해야 한다. 또한, 각 국가간 이질적(異質的)이며 중복적인 규제를 조속히 감소시켜 무역과 투자의 장벽을 제거하도록 하는데, 이때 국내 규제를 최대한 국제 기준과 일치시키고, 다른 국가들과 협력하여 국제기준을 향상시키도록 노력해야한다. 이 과정에서 기준과 표준에 대한 상호인증제도(MRA: Mutual Recognition Agreement)의 활용 등을 통하여 다른 국가들의 기술부합 절차를 인식하도록 하는 것도 고려할 수 있다.
- ⑦ 여타 정책목표와 규제개혁의 상호관계를 파악하고, 개혁을 도모하는 동시에 여타 목표를 성취할 수 있는 정책을 개발해야 한다. 필요하면 안전, 보건, 소비자 보호, 에너지 안보 등에 대한 각종 규제를 도입하도록 한다. 단, 이러한 규제가 경쟁적 시장환경에서 효율성을 저하시키지 않도록 최대한 노력해야 한다. 그리고 보조금 제도, 세금제도, 조달정책, 관세 등 무역정책 및 기타 산업지원정책 등 비규제 정책을 검토하고 이 정책이 경쟁을 왜곡하는 경우에는 정책을 개혁하도록 해야한다. 이때 규제개혁의 비용을 최소화시키기 위해

적용되는 정책이 오히려 개혁을 지연시키지 않도록 조심해야 한다. 또 OECD 노동연구(OECD Jobs Study)의 제안을 최대한 활용하여 기업과 노동자가 사업 및 고용 기회를 최대한 활용할 수 있도록 노력해야 한다.

4. 규제개혁, 규제의 효율성과 규제순응

OECD는 규제개혁을 세 단계로 분류하고 있다. 즉 ▲ 규제완화 및 철폐, ▲ 규제의 질적향상 ▲ 규제운영제도의 도입 등 3단계이다.

규제완화 및 철폐는 규제개혁의 시작 단계라고 할 수 있다. 불필요하고 유효성이 적은 규제는 이 단계에서 당연히 철폐되어야 한다. 그러나, 규제체제의 효율성을 향상시키기 위해서는 규제의 완화 및 철폐뿐만 아니라 규제의 질적향상과 규제운영 제도의 도입도 역시 필요하다.

규제의 질적향상이란 규제가 사회적 목표를 더욱 효과적으로 실현시킬 수 있도록 규제와 규제체제를 확인시켜 주는 것이다. 다시 말하면, 신설되는 규제가 꼭 필요한지, 규제를 도입함에 있어서 이득이 손실보다 큰지를 확인하는 것이다. 또, 피규제자가 규제에 순응하는 데에 요구되는 비용이나 각종 문제들을 최소화시켜 주는 것이다.

규제운영제도는 더욱 장기적인 관점에서 규제체제를 살펴보고 규제체제를 수정해 나아가는 제도이다. 즉, 규제가 효과적으로 설립되고, 규제의 이행과 집행이 효과적으로 진행될 수 있도록 장기적인 측면에서 정부·사회기관이나 조직을 설립, 또는 개선하는

것이다.

규제를 논의할 때에는 규제완화와 철폐가 강조되는 경우가 많다. 과도한 규제로 인한 사회·경제적 손실은 자주 논의되는 주제이다. 필요가 없거나 유효성이 적은 규제는 당연히 철폐되어야 하지만, 사회적·경제적으로 필요하다고 인정되는 규제는 오히려 더욱 철저하게 지켜져야 한다. 따라서 진정한 규제개혁을 위해서는 규제순응을 향상시키는 방법도 동시에 연구되어야 할 것이다.

이러한 측면에서 규제순응을 향상시키는 작업은 규제의 질적향상 및 규제운영제도 도입의 일환이라고 할 수 있다. 피규제자들이 규제에 더욱 쉽게 순응할 수 있도록 규제를 디자인하는 것은 규제의 질적향상을 위한 하나의 방법이고 규제의 이행과 집행을 더욱 용이하게 경제체제 및 제도를 개선하는 작업은 규제운영 제도 도입의 일환이다.

규제순응이 규제개혁과 국가경제에 중요한 요소가 되는 이유를 살펴보기 위해서는 규제순응이 부진한 경우에 어떠한 사회적 문제가 일어날 수 있는지를 살펴보면 된다. 규제의 순응이 부진한 경우에는 다음 문제들이 나타날 수 있다.

- 정책적 목적을 실현시키지 못함으로써 목적 미달에 따른 사회적 문제가 발생할 수 있다.
- 규제의 행정과 집행에는 비용이 따르는데, 규제순응이 부진하여 추가적으로 발생하는 행정 및 집행비용은 사회적 낭비에 해당된다.
- 규제순응이 부진하면 해당 규제는 물론, 여타 다른 규제에 대해서도 사회적 신뢰가 감소되며, 낮은 규제순응은 더욱 많은 숫자의 규제를 창출시킬 수 있으므로 규제의 숫자가 증가하는 동시에 순응률은 계속 낮아지는 악순환을 야기시킬 수 있다.

- 전체적으로 법치주의와 정부에 대한 사회적 신뢰도가 감소된다.

따라서 규제개혁에 있어서 규제순응에 대한 과제도 규제완화나 철폐, 또는 규제심사 등과 버금가는 중요한 문제라고 할 수 있다. 아래 제II장에서는 OECD의 각종 연구에서 제시된 규제순응을 저하시키는 요소들을 살펴보았다. 제III장에서는 규제순응을 저하시키는 요소를 제거하기 위한 OECD의 제안을 살펴보았다. 결론적으로 한국에 있어서 중요한 문제는 규제 디자인 문제, 즉 규제의 질적향상 문제와 규제의 이행과 집행의 문제, 즉 규제운영제도의 문제로 정리할 수 있다. 여기서 규제영향분석(RIA)은 규제 디자인 문제를 해결시켜 줄 수 있는 중요한 요소가 될 수 있다. 따라서 제IV장에서는 RIA를 간단하게 살펴보았다. 제V장에서는 OECD 이외에도 규제체제에 대한 여타 연구절차 중 일부를 간단하게 소개하였다. 마지막으로 제VI장은 결론으로서 한국에 대한 시사점을 설명하였는데, 여기서는 RIA의 중요성과 일관적이고 지속적인 규제이행과 집행의 중요성을 특별히 강조하였다. RIA는 규제 디자인 문제를 해소시키는 데에 중요한 역할을 할 수 있고, 규제의 일관적·지속적 집행은 규제운영제도의 문제를 해소시키는 데에 큰 역할을 할 수 있다.

제 II 장 규제순응의 저하 요인

1. 규제순응의 정의

규제순응(regulatory compliance)이란 피규제자(target population)들이 규제·규범과 정부의 정책목표를 준수하는 것을 의미하는 데, 이는 다음 두가지 요소를 포함한다.⁸⁾ 첫째, 피규제자들이 얼마나 규제를 지키고, 규제를 지키는 이유는 무엇인가? 둘째, 규제당국(regulatory agency)은 규제순응을 최대화시키기 위해 어떠한 전략을 사용하는가이다. 이중 후자는 규제순응을 최대화시키기 위해 규제자가 피규제자와 어떠한 협력관계를 설립하고, 어떻게 피규제자를 설득시키는가의 문제를 포함한다. 전통적으로 규제순응의 연구에서는 첫 번째 요소가 강조되었지만, 최근 규제순응 연구에서는 두 번째 요소가 강조되고 있다.

최근 규제순응에 있어서 규제자와 피규제자간의 협력관계가 강조되고 있는 이유는 이러한 협력관계를 활용한 영국의 성공적인 규제개혁 전략 때문이다. 영국은 형벌과 같은 대립적인 방법을 사용하기보다는 교육, 설득, 또는 협력을 활용하여 피규제자인 기업들이 자발적으로 규제에 순응하도록 하고 있다. 영국이 이러한 자발적인 규제순응방법을 성공적으로 활용하자 학자들은 규제순응을 최대화시키기 위한 방법론을 재검토하게 되었다. 따라서 일부 학자들은 규제순응을 아예 두 종류로 분류하기도 하는데, 이들은 협력과 설득을 통한 자발적인 순응을 준수(compliance)라고 정의하

8) OECD(2000b), Annex.

고, 대립적인 방법이나 형벌을 사용하는 강제적인 순응을 억제(deterrence)라고 정의한다.

2. 규제순응 연구의 접근방법

이러한 정의하에서 규제순응을 연구하기 위한 각종 접근방법이 존재하는데, OECD(2000b)의 부록에서는 규제순응 연구의 접근방법을 다음과 같이 정리하고 있다.

가. 전통적 억제 접근방법

규제순응 연구에 있어서 가장 오래된 접근방법은 “전통적 억제 접근방법(traditional deterrence approach)”으로서 경제학적 접근 방법이라고 할 수 있다. 즉, 규제순응 여부는 각 피규제자들의 손익 관계에 달려있는데, 피규제자들(기업)은 규제순응에 따른 손실과 이득을 이윤극대화 원칙에 따라 계산하고, 이 결과에 따라 규제에 순응할 것인지, 또는 위반할 것인지를 결정한다는 것이다. 따라서 피규제자들은 경제적 이득을 극대화하거나 손해를 극소화한다는 원칙하에서 규제에 순응하는데, 규제를 지키는 데에 따른 경제적 이익이 따르지 않을 경우에는 규제를 더 이상 준수하지 않게 된다.

이러한 접근방법에 따르면, 규제순응을 향상시키기 위해서는 형벌을 증가시켜야 한다는 결론에 도달하는데, 이는 다시말하면 피규제자들이 규제에 순응하지 않음으로서 야기할 수 있는 손해를 증가시키면 규제순응이 향상된다는 논리이다.

그러나 이러한 전통적인 ‘억제’방법은 상당히 엄격하고 제한적인 ‘가정(假定)’을 전제로 하고 있다. 즉, 전통적 억제 접근방법에서는 피규제자들이 ▲ 완전한 정보를 가진 순수하고 단순한 효용극대 (utility maximizer) 추구자에 불과하고, ▲ 법규나 규제는 규제의 위반을 명확히 정의하고 있으며, ▲ 이러한 명확한 법규나 규제로 형벌이나 벌금을 부과하는 형벌체제가 피규제자의 순응을 보장하는 가장 중요한 도구가 되며, ▲ 규제당국은 주어진 자원을 가지고 효율적으로 위반행위를 찾고 이에 대한 형벌을 가하는 존재에 불과하다고 가정을 하고 있는데, 규제연구자들은 이러한 가정에 몇가지 문제점들이 있다고 지적하고 있다.

따라서 이러한 가정이 성립되지 않는 경우 전통적 억제접근 방법은 한계에 도달하게 된다. 즉, ▲ 규제당국의 위력이 약하거나 형벌을 적절하게 가할 수 없는 경우, ▲ 위반행위를 발견하기가 어려운 경우, ▲ 각종 이유들로 인해 적합한 수준의 형벌을 가할 수 없는 경우, ▲ 피규제자가 완전한 정보를 가지고 있지 않은 경우, ▲ 경제외적 요소(사회적, 또는 정치적 요소)가 규제순응에 중요한 역할을 하는 경우 등에서는 전통적 억제접근 방법이 적합하지 않을 수 있다.

나. 제한적 합리성 접근방법

전통적인 억제접근 방법의 단점을 보완하기 위하여 새로운 접근 방법들이 제시되고 있는데, 이 중 하나는 “제한적 합리성(bounded rationality)” 접근방법이다. 제한적 합리성 접근방법은 피규제자들이 평소에는 시간이나 능력에 한계가 있으므로 다른 일들에 바빠서 규제순응에 신경을 쓰지 않고 있다가, 규제 불순응으로인해 위기가

발생하여야만 비로소 규제순응에 신경을 쓰게 된다는 논리이다.

이러한 접근방법은 전통적인 억제접근 방법을 보완하는 역할을 할 수 있다. 예를 들면 규제를 이행하지 않음으로서 대규모 스캔들이 발생하면 규제집행에 대한 관심이 증가해 규제의 억제효과가 커지고, 규제순응도 향상되는 경우를 들 수 있다.

다. 비공식적 억제 및 체면손상 접근방법

비공식적 억제(informal sanctions) 및 체면손상 접근방법은 “부정적 광고(negative publicity)” 효과를 강조하는 접근방법이다. 앞에서 언급한 “제한적 합리성”은 사고로 인하여 피해가 강조되는 경우 여기에 관련된 규제준수율이 향상된다는 논리를 사용한 데에 비해, “부정적 광고” 효과는 피규제자가 규제를 준수하지 않는다는 사실이 널리 알려지는 경우 국민들이 피규제자에게 부정적인 인식을 가지게 될 것이므로, 이러한 부정적인 인식을 피하기 위해 피규제자들은 규제를 준수하게 된다는 논리를 사용하고 있다.

예를 들어 미국의 산업재해 안전규제의 경우 부정적인 인식이 기업의 위신을 하락시킬 수 있다는 염려가 기업의 규제준수 및 순응에 중요한 역할을 한다는 연구결과가 있다. 이러한 경우, 비록 법에 규정된 형벌의 금액이 낮아도 규제순응률이 높을 수 있다. 결국, 형벌이 아닌 비공식적 제재와 체면손상도 역시 규제순응에 중요한 역할을 할 수 있다는 것이다.

라. 정당성 유지 접근방법

정당성 유지 접근방법은 체면손상 접근방법을 발전시킨 이론으로서 피규제자들의 정당성(legitimacy)을 강조하고 있다. 이 접근방

법에 의하면 피규제자들, 특히 기업들은 법이나 규제를 준수하거나, 또는 준수하는 것처럼 보임으로서 여타 기업, 정부, 또는 대중에 대한 대외 정당성을 유지한다는 것이다. 따라서 이 접근방법에 의하면 벌금, 벌칙 또는 검사 등을 통해 규제위반을 억제하는 것보다는 구조체제적 기대(*institutional expectation*)를 통해 피규제자의 행동을 유도시킬 수 있다. 즉, 역사적 유적, 문화적 관행과 가치관, 경제와 사회의 구조체제, 피규제자들과 국가간의 관계 등을 통해서 피규제자들이 규제에 순응하도록 유도하며⁹⁾, 피규제자들이 자기에겐 경제적 손실이 되더라도 경제적 이윤 극대화를 다소 무시하고 규제에 순응하도록 유도한다는 것이다. 경제학, 정치학, 사회구조론의 연구 분야인 “신구조론”(New institutional scholarship)은 사회구조와 관행을 통해 각 경제 주체(*agent*)들이 규제에 순응하도록 하는 각종 사회장치를 연구하는 학문분야이다.

정당성 유지 접근방법에 의하면 이러한 대외정당성을 추진하기 위해서 피규제자는 자기의 금융적·사업적 이익을 다소 무시할 수도 있다. 금융적·사업적 이익을 완전히 무시하는 것은 아니지만, 자기의 정당성을 유지하기 위해 금융·사업적 손실을 무릅쓰고라도 어떠한 행동을 취할 수가 있다는 것이다.

DiMaggio와 Powell(1991)은 법적, 또는 금융적 요구사항 외에 사회가 피규제자(기업)에게 더욱 엄격한 기준을 요구하기 위해서 각종 조건을 부여시키고 준수를 유도하는 3가지 경로를 지적한 바 있다. 첫째는 모방 동일성(*mimetic isomorphism*)으로 피규제자들이 다른 성공적인 피규제자들의 행동을 모방함으로써 사회가 원하는 행동을 취하게 하는 경우이고, 둘째는 강제 동일성(*coercive*

9) 사회적 구조 및 관행자체가 규제순응을 유도시키도록 구축되어 있다고 해석할 수 있다.

isomorphism)으로 규제당국 등 외부 압력을 통해서 피규제자들이 사회가 원하는 행동을 취하게 하는 경우이며, 셋째는 규범 동일성 (normative isomorphism)으로 피규제자가 전문가 협회가 가지고 있는 자체규율 등의 기존 가치관을 준수함으로써 사회가 요구하는 행동을 유도시키는 경우를 의미한다. 이들 3가지 방법들은 모두 한 피규제자들이 사업적·금융적 손실을 무릅쓰고 규제에 순응하도록 유도하는 방법이다.

1990년대의 각종 규제연구를 검토해 보면 이러한 사회구조적 요소가 규제순응을 유도하는데 중요한 역할을 한다는 결과를 보이는 실증분석 연구가 다수 있다. 그러나 이러한 접근방법에서 문제가 될 수 있는 것은 각 피규제자들이 자기들은 규제에 실제로 순응하지 않으면서 오히려 순응하고 있다는 이미지만 구축할 위험성이 있다는 것이다.

마. 상호신뢰 접근방법

상호신뢰(cooperation and trust)의 접근방법은 피규제자들(개인 및 기업)이 법치주의에 대한 신뢰를 가지고 있고 장기적으로 규제 준수가 자신들에게 도움이 된다는 인식이 있는 경우, 벌칙위주의 규제순응 전략보다는 협력과 설득을 위주로 하는 규제순응 전략이 오히려 사회적 목적을 성취시키는 데에 있어서 더욱 효과적일 수 있다는 논리를 사용하고 있다.

이러한 접근방법이 규제순응에 상당히 효과적이라는 체계적인 증거는 드물지만, 장기적인 측면에서 규제순응을 유도하는 데에 유용하다는 사례는 상당히 많다. 그러나 이러한 규제순응을 유도하기 위해서는 규제당국과 피규제자들간에, 또는 그 사회의 각 주

체들간에 높은 수준의 상호신뢰와 협조의 의지가 축적되어 있어야 한다.

결과적으로 규제를 준수하는 의지에는 다음 4가지 요소들이 큰 영향을 줄 수 있다. 즉, ▲ 공식적 형벌과 제재, ▲ 비공식적 형벌과 제재, ▲ 윤리적 평가 ▲ 사회구조적 요소들이 규제를 준수하겠다는 의지에 영향을 줄 수 있는데, Paternoster과 Simpson의 연구 결과를 보면 피규제자들이 강력한 윤리를 가지고 있는 경우 손익 계산과 규제준수의 관계는 강하지 않다는 결과가 나타나고 있다. 그러나 윤리성이 약한 경우에는 각종 형벌 및 제재의 중요성이 강조된다.

3. OECD 1993년 연구결과: 규제순응을 저하시키는 8가지 요소

규제순응에 영향을 주는 이러한 요소들을 고려하면서 각 경제주체가 규제에 순응하지 않는 이유가 무엇인지를 구체적으로 검토할 필요가 있다. 1993년에 OECD는 호주 국립대(Australian National University)의 John Braithwaite 교수에게 규제순응을 향상시키는 방법에 대한 용역보고서를 의뢰하였다. 그 결과 Braithwaite는 피규제자가 규제에 순응하지 않는 이유를 다음 8가지로 정리하였다.

첫째는 법률의 복잡성으로 피규제자(기업)가 법률 체제나 규제를 이해하지 못하여 규제에 순응하기 어려운 경우이다. 둘째는 규제의 목적에 대한 신뢰성이 결여된 경우로서 피규제자(기업)가 법이나 규제의 목적 또는 그러한 목적을 실현시키려는 수단에 대한

신뢰를 가지고 있지 않은 경우이며, 셋째는 절차적 불공평 문제로서 피규제자(기업)가 규제절차가 불공평하다고 인식하는 경우이다. 넷째는 규제순응에 소요되는 비용이 너무 높아 규제순응이 어려운 경우이다.

다섯째, 여섯째, 일곱째는 집행실패에 관한 문제로서 저지실패(failure of deterrence), 실격 및 금고 실패(failure of incapacitation), 설득실패(failure of persuasion) 등이다. 마지막으로 여덟 번째는 사회실패로서 정부 외 사회단체들이 규제순응을 촉진하는 사회체제나 문화를 설립하지 못하는 경우이다.

여기서는 일단 Braithwaite(1993)의 8개 요소를 더욱 자세히 설명하고 각 문제의 사례를 살펴볼 것이다. 그 다음에는 OECD가 향후 연구에서 Braithwaite의 8개 요소를 발전시키고 재정리시킨 연구결과를 살펴볼 것이다.

가. 법률의 복잡성

피규제자들이 규제를 이해하지 못하면 규제에 순응하고 싶어도 순응할 수가 없다. 규제를 집행하는 규제당국과 규제의 집행을 받는 피규제자들이 모두 규제를 쉽게 이해할 수 있으면 규제순응이 쉬워지는 반면, 규제가 너무 복잡하여 규제당국이나 피규제자들이 규제의 본래 목적이나 여타 규제와의 상호관계를 이해할 수 없게 되면 규제순응이 약화될 수밖에 없다. 따라서 규제가 쉽게 작성될수록 규제순응이 향상될 것이다.

원자력 발전 등 기술적 충족사항이 중요한 일부 분야에 있어서는 규제가 기술적·세부적으로 규정되어야 할 필요성이 있지만, 여기서도 단순하고 이해가 쉬운 규제가 오히려 안전을 더욱 보장

할 수 있다. 규제가 더욱 세부적일수록 규제에 대한 예외사항이나 왜곡이 가능한 사항을 찾기가 더욱 쉽다는 점도 기억을 해야 할 것이다.

소비자 단체 등 일부 이해단체들은 더욱 기술적이고 세부적인 규제가 불확실성을 제거함으로 규제목적은 더욱 용이하게 실현시킬 수 있다고 주장할 수 있고, 규제당국이나 변호사들도 역시 더욱 기술적이고 세부적인 규제를 선호할 수 있다. 그러나, 큰 원칙만 규정한 규제가 규제의 목적을 오히려 더욱 효과적으로 실현시킬 수가 있다.

그 예로 호주와 미국의 노인 영양소를 비교해 본 경우, 미국의 노인 영양소의 경우에는 500여개의 연방규정 및 수백여개의 州규정이 적용하고 있는 반면, 호주의 영양소는 오직 31개의 원칙적인 규제만이 있다. 미국은 치료방법, 봉대의 기준, 통증기록 등에 대해 세세한 규제가 있는 한편, 호주는 오직 “통증으로부터의 해방” 규제가 있을 뿐이다. 그런데, 노인 영양소의 질과 환자 만족도를 비교해 보면 호주의 노인 영양소가 오히려 미국의 노인 영양소보다 높게 평가되었다.

이러한 이유는 미국의 경우 모든 세세한 분야에 대해 너무 자세하게 규정을 도입한 결과 전체적으로 목적실현에 대한 확실도가 오히려 떨어지게 된 점에 기인한다. 즉, 규제의 숫자가 너무 많아 노인 영양소가 이를 효과적으로 이행하기도 어렵고, 검사원도 이 모든 규제를 실질적으로 일관성 있게 평가할 수가 없기 때문이다. 반면, 호주는 통증의 감소라는 ‘목적’을 위주로 한 단순한 규제를 적용시킴으로서 노인 영양소는 규제의 목적을 쉽게 추진할 수 있었고 규제의 목적을 실현시키는데 오히려 긍정적인 효과를 거둘 수 있었다.

따라서 세부적이고 복잡한 규제들을 다수 도입하는 것보다는 모든 사람들이 쉽게 이해할 수 있고, 또, 원칙을 위주로 하는 소수의 규제를 도입하는 것이 규제순응에 도움이 된다. 규제의 수가 한정되는 경우, 평가자와 피규제자들이 규제를 쉽게 이해할 수 있으므로 규제순응에 대한 일관적인 기준을 정한다거나 평가를 하는 데에도 도움이 될 것이다.

나. 법과 규제의 목적에 대한 사회 신뢰성 결여

피규제자가 법이나 규제를 이해한다고 하여도 법이나 규제에 대한 신뢰가 없다면 규제에 순응하지 않을 것이다. 여기서 “신뢰”에는 두 가지 종류가 있는데, 첫째는 “규정에 대한 신뢰”로서 절차적인 측면, 즉 법규나 규제 및 규율을 지켜야 한다는 사회적 신뢰를 의미하고, 둘째는 “정책에 대한 신뢰”로서 그 법이나 규제의 목적, 즉 규제의 정당성과 당위성에 대한 신뢰를 의미한다.

여기서 정책에 대한 신뢰가 규정에 대한 신뢰보다 더욱 중요하다고 할 수 있다. 정책에 대한 신뢰가 있으면 피규제자는 규제의 목적을 실현시키기 위해 자발적으로 노력할 가능성이 크나, 정책에 대한 신뢰가 없고 규제에 대한 신뢰만 있으면 피규제자는 규제를 피상적으로 지킬지는 몰라도 규제 본래의 목적을 실현시키는 데에는 해이할 가능성이 있다. Braithwaite는 다음의 예를 들었다. 밤을 새면서 운전할 수 없다는 교통안전 법규에 따라 운전자가 밤을 새면서 운전을 하지는 않는다 하여도 만약 그 운전자가 술을 마시고 운전한다면, 그는 피상적으로 밤을 새면서 운전하지 말라는 “규정”을 지켰지만 교통안전이라는 “정책” 본래의 목적은 준수하지 않는 결과를 초래한 셈이다.

호주와 미국의 노인 요양소 사례를 보면, 호주의 규제는 결과(환자의 편의 보장 등) 위주의 규제이며, 미국의 규제는 목적을 실현하기 위해 투입물이나 투입방법(간호방법, 약물투입, 자격보장 등)을 규제하는 절차위주의 규제라고 할 수 있다. 그런데 투입물이나 투입방법에 너무 중점을 두면 결과를 오히려 무시하는 경우가 있다. 일례로 투입물 관리로 과도한 서류가 필요할 때 노인 요양소 간호원들은 규제의 필요성을 의심할 수 있고, 따라서 규제에 대한 신뢰도가 약화될 수 있다. 또한, 규제가 너무 많으면 일부 “사소한” 규제를 무시하게 되므로 역시 규제에 대한 신뢰도가 약화될 수 있다. 투입물에 대한 규제를 준수하는 “형식”에만 신경을 쓰게 됨으로서 규제 본래의 목적, 즉 환자의 편의 등은 오히려 무시될 수가 있다. 사소한 규제를 실현하는 데에 인력이 집중된다 보면, 이러한 사소한 규제를 준수하는 것이 규제의 근본적인 목적, 즉 환자의 편의보다 더욱 중요하게 여겨질 수 있다¹⁰⁾.

따라서 절차위주만의 규정으로는 규제 본래의 목적을 실현하기가 어려울 수 있다. 그러나, 사회적으로 규제가 실현하려는 목적의 당위성을 피규제자들이 인정하게 되면, 절차의 규정은 무의미하게 될 수 있다. 일례로 1980년대 미국 노인 요양소에서는 환자를 통제하기 위해 환자를 강제적으로 묶는 경우가 많았었다. 그러나 이러한 관행을 반대하는 소비자 운동이 일어나고, 또 규제당국이 환

10) 투입물에 대한 규제를 순응하면 규제의 본래 목표가 자연적으로 실현된다고 흔히 가정하지만, 이는 사실이 아닐 수 있다. 또한, 규제에 대한 피상적인 ‘절차’가 규제의 목적보다 더욱 중요해 질 수 있다. 일례로 투입물 위주의 규제체제에서는 투입물에 대한 규제를 준수하면 법적으로 일종의 “방어력”이 생긴다. 즉, 환자가 죽어도 노인 요양소에서 모든 규제를 준수하였다고만 하면 법정에서 충분히 자기의 행동을 방어할 수 있다는 것이다. 따라서 이는 환자를 보호한다는 규제의 본래 목표와는 어긋나는 행동이라고 할 수 있다.

자를 묶지 않는 노인 요양소를 “모범적인” 노인 요양소로 지정하자, 노인 요양소 산업에서는 자연적으로 환자를 묶는 관행을 자제하게 되었다. 이 경우, 규제 목적, 즉 환자를 묶지 않도록 하는 사회적 목적이 널리 인정을 받자, 법이나 규제의 수정 없이 노인 요양소들은 자신들의 행동을 자율적으로 수정하였다.

다. 절차적 불공평

규제에 대한 이해 및 규제에 대한 신뢰도 이외에도 규제순응에 중요한 요소는 법이나 규제의 시행, 적용과 집행에 대한 신뢰도를 들 수 있다. 즉, 피규제자들이 법과 규제의 절차에 대한 신뢰를 가지고 있어야만 규제순응이 향상된다.

법과 규제절차의 신뢰도를 향상시키는데 영향을 주는 요소로는 다음 5가지를 들 수 있다. ① 판결 일관성, ② 판결 수정 가능성, ③ 피규제자들에 대한 통제(절차통제, 결정통제와 대변성), ④ 중립성, ⑤ 윤리성 등을 들 수 있다.

법이나 규제가 자세히 세부적으로 자세히 규정되었다고 해서 일관성이 보장되는 것은 아니다. 위의 노인 요양소 사례에서 보았듯이 규제가 너무 세부적이면 오히려 일관성이 약화될 수도 있다. 즉, 규제가 너무 많고 세부적인 경우, 피규제자가 규제의 중요성을 의심하게 되는 한편, 규제당국도 일부 규제들을 실질적으로 무시할 가능성이 크다.

일관성, 중립성, 윤리성은 그 국가의 규제문화의 산물이며, 일관성, 중립성, 윤리성에 대한 규제담당자와 피규제자들간의 끊임없는 대화를 바탕으로 구축되어진다. 따라서 일관성, 중립성, 윤리성을 보장하기 위한 가장 중요한 요소는 규제담당자에 대한 교육과 훈

련이며, 규제담당자를 선택할 때에는 이러한 교육과 훈련을 쉽게 받을 수 있는 사람들을 선택하여야 한다.

판결의 수정 가능성은 규제당국과 피규제자들간의 대화를 촉구하는 데에 큰 도움이 될 수 있다. 규제당국이 그들의 결정을 설명하지 않아도 되는 경우, 즉 그들의 입장을 정당화시키지 않아도 되는 경우, 절차적 불공평이 악화될 수 있다. 반면, 규제당국이 그들의 결정에 대한 이유와 논리를 설명해야 하는 경우, 피규제자들은 규제당국의 결정에 대한 논리를 이해함으로써 이에 대한 당위성을 인정할 수가 있다. 상호간 대화를 통하여 규제당국의 논리가 잘못되었다는 점이 나타나면 규제당국은 이를 인정하고 그릇된 규제를 수정해야 할 것이고, 이러한 과정을 통하여 절차적 정당성은 강화되고 피규제자들의 규제에 대한 신뢰도가 제고될 것이다.

호주 반독점법과 소비자 보호법에서 규제에 대한 대화문화를 촉진하는 또 하나의 사례를 찾아 볼 수 있다. 어느 기업이 법이나 규제를 위반하고 있다고 판정되었을 때, 법을 위반한 기업이나 전문가협회는 호주 반독점 당국 또는 소비자 보호당국에게 이 위법행위로 인한 사회적 피해가 사회적 이득보다 크지에 대해 조사를 요청할 수 있다. 비록 위법행위이지만 이 행위의 사회적 이득이 손해보다 큰 경우 기업이나 전문가협회는 이 행위를 예외적으로 허락해 달라고 규제당국에 요청할 수 있다. 이러한 요청을 접수하면 당국은 모든 관련자들(경쟁기업, 공급자, 판매자, 소비자 등)로부터 각종 의견을 수렴한 후, 행위를 허락하는 판정문 초안을 작성하게 된다. 초안이 작성되면 어느 관련자라도 초안에 대한 공청회를 요청할 수 있다. 여기서 규제(즉 소비자 보호법이나 반독점법)의 영향을 받을 수 있는 모든 당사자는 제안을 제시할 수 있으며, 정부당국뿐만 아니라 모든 당사자에게 이 초안을 논의할 수

있는 기회를 제공함으로써 규제집행이 효과적으로 수정될 수 있도록 하고 있다.

라. 규제의 비용

규제에 순응하는 데에 소요되는 비용이 너무 높으면 순응률은 감소하게 된다. 즉, 법이나 규제가 너무나 엄격한 조건을 요구하여 여기에 따른 비용이 높은 경우 순응률은 감소하게 되고 규제 본래의 목적이 효과적으로 이행되지 않을 수 있다. 따라서 이상적인 목표만을 바라보고 지나치게 높은 기준을 설정하기보다는 결과를 극대화시킬 수 있는 적절한 수준의 기준을 설정해야 하며, 여기에는 규제의 비용도 충분히 고려되어야 한다.

단, 규제나 기준을 정하는 데에 있어서 규제의 비용만을 고려하는 순수한 경제학적 접근방법은 자칫 그릇된 결과를 낳을 수 있다. 만약 피규제자들이 규제의 목적이나 당위성을 충분히 인정한다면 경제적으로는 손해를 보아도 규제에 순응한다는 연구결과가 있다. 그러나 규제비용이 규제순응에 중요한 역할을 한다는 것도 부인할 수는 없다.

따라서 규제순응에 따른 비용이 높으면 규제목적의 실현가능성이 떨어진다는 역관계(trade-off)가 꼭 성립되는 것은 아니다. 혁신적인 규제집행방법, 또는 규제대체방법을 사용한다면 규제의 비용을 감소시키는 동시에 규제의 목적을 더욱 쉽게 실현시킬 수도 있다. 한가지 경우는 어느 사회적인 목적을 설정하고, 그 목적을 실현시키기 위한 1차적인 방법은 피규제자가 디자인할 수 있도록 하는 것이다. 공해배출권 거래제도¹¹⁾가 이러한 방법의 한 사례라고

11) 공해배출권 거래제란 발전소나 공장에서 비롯되는 공해를 시장원칙을 통해

할 수 있다.

미국의 광산 터널지붕 건설기준에 관한 광산안전보건법(Mine Safety and Health Act)도 이러한 방법을 채택하고 있다. 정부는 7가지의 터널지붕 건설기준을 규정하고 있는데, 광산건설사가 이중 하나의 방법을 사용하는 경우에는 추가적인 절차가 필요 없이 규제당국으로부터 터널지붕 건설을 승인받을 수 있다. 반면, 광산건설사가 다른 건설방법을 제시하는 경우에는 제시된 건설방법이 기존 7가지의 기준만큼 안전을 보장할 수 있다고 규제당국을 설득시키면 규제당국은 이 새로운 방법을 승인해 주고 있다. 즉, 광산건설사가 새로운 방법으로 기존 7가지 방법보다 더욱 효율적인 방법으로 안전을 보호할 수 있다고 믿으면 광산건설사는 이를 규제당국에 제안할 수 있다. 규제당국의 관점에서는 광산회사가 터널 건설에 있어서 전문성을 가지고 있고, 정부보다는 안전기준에 더욱 직접적으로 영향을 받으므로 안전을 유지시킬 더욱 강한 인센티브를 가지고 있기 때문¹²⁾에 규제당국은 광산회사에게 새로운

감소시키는 방법이다. 즉, 각 공장이나 발전소는 일정한 양의 공해를 배출시킬 수 있는 “권리”를 정부로부터 부여받는다. 공해배출량이 적은 공장은 이 배출권을 공해배출량이 많은 공장에 팔 수 있다. 따라서 낮은 비용으로 공해배출을 줄일 수 있는 기업은 공해배출량을 줄이는 투자를 하고, 배출권을 여타 기업에 팔아 수익을 얻을 수 있는 반면, 낮은 비용으로 배출량을 줄일 수 없는 공장은 배출권을 사서 공해를 계속 배출할 수 있다. 이러한 조치를 사용하는 대부분의 경우 어느 공장이 배출권을 많이 매입하여 공해의 배출을 무리하게 증가시키지 못하도록 배출량 상한선을 규정하는 별도의 규제가 같이 적용되고 있다. 따라서 이 방법은 사회 전체적으로 볼 때 공해배출량을 줄이면서 동시에 개별 피규제자들에게 공해배출 감소에 대한 비용을 최소화시킬 수 있는 융통성을 부여시켜 준다.

- 12) 미국이 이러한 방법을 사용할 수 있는 하나의 이유는 광산에서 사고가 일어나는 경우 광산회사가 형벌, 민사소송, 단체소송 등을 통해 엄격한 처벌을 받는다는 사회적 인프라가 이미 확고하게 설립되어 있기 때문이다. 즉, 광산건설사의 실수나 과실로 안전사고가 일어나는 경우, 피해자는 광산건설사를

건설기준을 도입하고 사용할 수 있는 기회를 주고 있는 것이다.¹³⁾

이러한 경우는 피규제자 차원에서 작성된 “규제”를 공공기관이 “승인”하거나, 또는 법적으로 인정해 주는 형태를 취하고 있는데, 이는 피규제자의 규제순응 비용을 감소시켜 줄 뿐만 아니라, 피규제자가 “규제”를 작성하였으므로 피규제자들이 이 규제를 성공적으로 실현시킬 인센티브를 제공해 주는 측면도 있다. 즉, 자기들이 기준을 제안하였으므로 “망신”을 당하지 않기 위해서 그 기준들을 이행한다는 것이다.

마. 집행실패 - 저지실패(failure of deterrence)

Braithwaite는 규제순응을 향상시키기 위한 3단계 규제집행을 주장하였다. 즉, 1단계는 “설득(persuasion)”을 통한 규제순응이고, 2단계는 벌칙 등의 가능성을 강조하여 규제순응을 향상시키는 규제위반의 “억제(deterrence)”이며, 3단계는 규제를 위반하는 경우 여기에 대해 형벌을 부과하여 규제위반이 반복되지 않도록 하는 “형벌조치(incapacitation)”이다. 따라서 1단계인 설득이 실패하는 경우 2단계인 형벌에 대한 위협으로 규제위반을 저지시키고, 2단계가 실패하는 경우 3단계인 형벌을 가하여 추가적인 위반이 반복되지 않도록 하는 것이다. 이러한 방법은 여타 경제 주체들도 규제에 순응하도록 하는 환경을 조성해 주는 역할을 한다.

고소하여 피해에 대한 댓가를 받을 수 있기 때문에 광산건설사는 안전을 보장할 인센티브를 가지고 있다.

- 13) EU의 기술·표준 기준제도도 이러한 원칙을 사용하고 있다. 즉, EU 정부가 인정하는 기술·표준·기준을 사용할 때는 별도의 절차가 필요없지만, 개별 기업이 다른 새로운 방법을 사용하고 싶을 때, 기업이 EU 당국에 새로운 방법이 기존방법보다 우수하거나 차이가 없다는 점을 보여주면 그 방법을 사용할 수 있다.

따라서 집행실패도 3가지 종류로 분류되는데, 첫째는 2단계의 실패인 저지실패로서, 규제를 위반하는 행위를 저지하는데 실패하는 경우, 즉, 형벌이 있음에도 불구하고 형벌의 위협이 규제위반을 저지시키지 못하는 경우를 의미한다.

일반적으로 규제를 집행하고 순응률을 높이기 위한 가장 효과적인 수단은 형벌이라고 인식되고 있다. 그러나 형벌 외에도 다른 방법을 사용하여 규제위반을 효과적으로 저지할 수 있는 경우도 많다. 한가지 방법은 민간제소로서 규제위반으로 피해를 받은 사람들이 규제위반자를 직접 제소하는 것이다. 그러나 이 방법은 저지합정을 야기할 수 있다. 저지합정(deterrence trap)은 조치실패의 대표적인 예로서 아래에서 설명하도록 하겠다.

바. 집행실패 - 조치실패(failure of incapacitation)

집행실패의 두 번째 경우는 3단계의 실패인 실격 및 금고 등 조치의 실패이다. 즉, 규제를 위반하여 규제위반자에게 형벌을 가했지만 그래도 규제위반이 해소되지 않는 경우이다. 규제집행의 목적 중 하나는 과거 문제를 일으킨 기업이나 피규제자들이 또 다시 문제를 일으키지 않도록 조치를 취하는 것이다. 그러나 규제당국은 흔히 여기에 실패하는 경우가 많으며, 그 이유 중 하나로 규제당국이 취한 조치(실격, 금고 등)의 실패를 들 수 있다.

저지합정(deterrence trap)이 조치실패의 대표적인 예인데, 이는 규제위반자에게 벌칙이나 수정조치를 요구하는 경우 규제위반자 이외에 여타 사회분야에 피해를 가져다줌으로서 벌칙이나 수정조치를 취하기 어려운 경우를 의미한다. 전통적 경제학적인 분석방법을 사용하면 규제의 위반을 저지하기 위해서는 규제위반자에게

벌을 가해야 하고, 규제위반을 탐지하기가 어려울수록 규제위반을 방지하기 위해 더욱 높은 벌금이나 벌칙을 부여해야 하지만, 높은 벌금이나 벌칙은 규제위반자 이외에 다른 사람들에게도 피해를 줄 수 있기 때문에 실질적으로 규제당국이 위반자에게 높은 벌금이나 벌칙을 부과하기가 불가능한 경우가 있다. 따라서 저지함정이란 형벌이 규제위반자 이외의 다른 사람들에게도 피해를 주기 때문에 실질적으로 형벌을 부과하지 못하여 규제위반의 본질적인 원인을 제거하지 못하는 경우를 의미한다.

앞의 사례를 다시 생각해보면, 어느 노인 요양소가 규제를 심하게 어긴 경우, 규제당국은 그 노인 요양소가 철폐되어야 한다고 느낄 것이다. 그러나 노인 요양소가 철폐되면 노인 요양소 주인이나 담당자 외에도 노인 요양소에 있는 환자들이 피해를 보기 때문에 노인 요양소를 폐쇄시킬 수 없을 것이다. 이러한 경우가 바로 저지함정에 해당된다.

또 다른 예로는 경제학적인 관점에서 다음 경우를 생각할 수 있다. 어느 투자자가 특정 산업에 대한 투자를 고려하고 있다고 하자. 그런데 그 산업에 대한 규제가 존재하는데, 그 규제를 위반하는 경우에는 큰 부당이득을 얻을 수 있으며 규제를 위반하였다는 사실이 탄로될 확률도 상당히 적은 경우를 생각할 수 있다. 순수한 경제학이론 입장에서 볼 때 위반에 대한 이득이 크고, 위반이 탄로될 확률이 적다면 투자자는 당연히 그 규제를 위반할 것이다. 따라서 규제당국은 규제위반자가 탄로될 확률과 규제위반자가 부당하게 얻을 수 있는 금액을 고려하여 규제를 위반하는 기업에 대해 높은 벌금을 규정할 것인데, 이 벌금이 너무 높아 기업이 파산될 가능성이 크다면 투자자는 오히려 처음부터 그 산업에 투자를 하지 않을 수도 있다. 이러한 경우 사회적인 측면에서 손해가 될

수 있다.¹⁴⁾

이러한 경우를 방지하기 위해서는 단순한 벌칙이나 벌금형태의 형벌 이외에 다각적인 형벌방법이 요구된다. 노인 요양소의 경우 노인 요양소를 철폐시키기보다는 그 주인을 체포하여 감옥에 보내고 노인 요양소는 유지시키는 방법을 택하거나, 또는 규제를 위반한 노인 요양소 담당자들의 자격증을 취소하고 그들을 의무적으로 해고시키고, 노인 요양소를 다른 주인에게 강제로 매각시키는 방법 등을 고려할 수 있다. 앞의 투자자 사례의 경우에도 기업에는 벌금을 부과하지 않고 그 대신 투자자에게 개인적인 책임을 부여하여 그 투자자를 감옥에 보내고 기업을 의무적으로 매각하게 하는 방법을 택하거나, 또는 더 이상 위반을 할 수 없도록 법적 금지명령을 내리는 방법을 고려할 수 있다.

저지함정을 피하기 위해서 사용할 수 있는 또 하나의 방법으로 주식형벌(equity fine)을 고려할 수 있다. 주식형벌이란 현금으로 벌금을 부과하지 않고 주식으로 벌금을 추산하는 방법이다. 예를 들면 규제를 위반한 기업에게 기업주식의 1%를 벌금으로 부과하도록 하여 이 주식으로 피해보상기금을 마련하거나 피해자들을 보상해 주는 방법이다.

조치실패는 형벌로는 규제위반이나 순응에 대한 문제를 완전히 해결해 줄 수 없다는 점을 보여주고 있다. 따라서 규제순응을 향상시키기 위해서는 형벌 이외에도 규제순응의 문화 및 환경을 마련해 주어야 한다는 필요성을 제시하고 있다.

14) 또한, 나아가서는 이러한 사회·경제적 구조와 저지함정에 따른 규제당국의 각종 인센티브를 인식하는 경제 주체들이 현 체제와 제도를 악용하는 도덕적 해이도 고려할 수 있다. 즉, 저지함정의 가능성은 도덕적 해이를 가지고 있을 수 있는 전형적인 경우라고 할 수 있다.

Braithwaite는 놀이공원을 예로 들면서 규제순응을 촉진하는 데에 있어서 문화와 환경의 중요성을 강조하였다. 놀이공원에서는 놀이기구를 타기 위해 기다리는 사람들을 인도할 수 있는 인프라 시설(카운터, 동선 등)을 마련해 놓고 있다. 이러한 인프라 시설은 벌칙이나 외부인들의 지도가 없더라도 고객 자신들이 알아서 질서를 지키도록 할 수 있는 환경을 만들어 준 사례에 해당된다.

사. 집행실패 - 설득 실패(failure of persuasion)

규제를 집행하고 사회적인 목적을 실현시키기 위해서는 구체적인 저지(deterrence)나 금지조치(incapacitation)보다도 설득을 통한 집행이 더욱 효과적일 수 있다. 즉, 피규제자들에게 규제에 순응하는 것이 자신들에게 더욱 이득이 될 수 있을 점을 설득시켜 규제에 순응하도록 하는 것이다. 이러한 설득은 형벌을 강조하는 “위협적”인 방법을 통해 이루어질 수도 있고, 사회적으로 바람직하다거나, 또는 합당한 논리를 전개하여 설득시킬 수 있다. 흔히 피규제자들은 규제를 지키고 싶지만 시간적 여유가 없거나 규제를 잊어버려서 지키지 못하는 경우가 많다. 이러한 경우에는 규제당국이 편지나 통지를 통해 가볍게 주의를 주면 피규제자들이 규제에 순응하는 경우가 있다.

피규제자들이 이러한 가벼운 주의에 어느 정도의 반응을 보이는지는 문화에 따라 다를 수 있다. 미국에서는 편지나 통지를 통한 ‘주의’가 큰 효과를 보지 못하지만, 일본에서는 큰 효과를 보고있다. 일본에서는 피규제자들이 사회적인 망신을 피하기 위해서 규제에 순응하는 경향이 강하기 때문이다.

앞에서 언급했듯이 피규제자들이 규제의 필요성을 인식하고, 규

제순응에 따른 부담이 비교적 적은 경우에 피규제자들은 자율적으로 규제에 순응할 것이다. 여기서 또 한가지 중요한 요소는 규제당국이 피규제자가 규제를 지킬 것이라는 신뢰를 구축하는 점이다. 다시 말하면 규제당국이 피규제자들을 규제를 준수하지 않는 “잠재적 위반자”로 취급하면 피규제자들도 규제당국에 대한 신뢰도(good faith)가 훼손되어 규제를 준수하거나 순응하고 싶은 의욕이 감소될 수 있다. 따라서 각종 처벌이나 이에 대한 “위협”을 통해 규제 준수나 규제순응을 유도하기보다는 피규제자들에게 규제순응의 필요성을 인식시키고 설득(persuasion)시켜 규제순응을 유도하는 방법이 효과적일 수 있다.

따라서 설득을 통해 규제순응을 유도시키는 방법이 규제순응을 향상시키는 가장 좋은 방법이지만, 이러한 설득이 실패하는 경우에는 형벌을 사용할 수 있도록 규제체제를 정비해야 된다. 따라서, 1차적으로는 피규제자들이 그들의 책임을 다하고 규제를 준수할 것이라는 신뢰를 형성하는 것이 중요하고, 이러한 신뢰가 깨지는 경우나 또는 저지가 실패하는 경우에는 형벌을 가할 수 있도록 하는 단계적인 규제체제가 필요하다.

아. 사회의 실패

앞에서도 언급하였듯이 규제순응을 향상시키기 위해서는 규제를 준수할 수 있도록 하는 환경과 문화가 마련되어야 하는데, 여기에는 정부 외에도 교육기관, 전문 직업인협회, 산업협회, 소비자단체, 노동조합, 환경단체 등 각종 사회단체들의 역할이 중요하다. 이러한 기관들이 윤리의 중요성과 규제준수의 중요성을 인식시키는데 기여해야 한다.

Braithwaite는 공산국가의 예를 들어 사회단체의 중요성을 강조하였다. 공산국가에서는 국가 이외에 다른 사회기관이나 단체들을 용인하지 않기 때문에 규제순응 문화와 환경을 보완시켜줄 수 있는 사회기관이 없다. 그러므로 국민윤리에 대한 사회적 책임감이 오히려 적다는 것이다. 결국, 촉매 역할을 수행할 수 있는 사회기관이 충분히 존재하는 경우에는 자율규제나 자체규제가 효과를 발휘할 수 있지만 이러한 사회기관이 취약한 경우에는 규제순응에 대한 환경이 열악하여 자체규제가 실패할 가능성이 크다¹⁵⁾.

한편, 규제순응을 촉진하는 환경이나 문화가 충분히 설립된 국가에서는 자율규제가 더욱 효과적일 수 있다. 정부나 민간단체가 사회적인 목적을 제시하고 기업이나 산업협회가 이러한 목적을 가장 효과적으로 실현시키는 자율규제체제를 도입할 수 있을 것이다. 이러한 경우 정부의 역할은 각종 단체들끼리의 대화를 촉진시켜 주고 각종 정보를 투명하고 공개적으로 제공하는 역할로 한정될 수도 있다.

자. 소결론

규제순응을 향상시키기 위해서는 위에서 언급한 8가지 이유 중에서 어떠한 이유가 규제순응을 저하시키는 중요한 요소인지를 판단하고 여기에 적합한 조치를 취하는 것이 중요하다. 이때 피규제자들에 대한 설문조사가 이러한 요소를 판단하는 데에 유용하게 이용되기도 한다. <표 1>는 Braithwaite가 제시한 8가지 문제와 이

15) Fukuyama(1995)는 한국과 중국 등 일부 아시아 국가들에서는 사회적 신뢰도(trust) 등 사회적 자본이 축적되지 않았으므로 이러한 사회단체를 설립하기가 어렵다는 논제를 제시한 바 있다. 즉, 국민끼리의 상호 신뢰도가 낮으므로 각종 사회단체의 설립이 부진하다는 것이다.

에 대하여 정부가 취할 수 있는 소극적 조치와 적극적 조치를 정리한 것이다.

<표 1> Braithwaite가 제시한 규제불순응의 이유와 정부의 대응방안

| 규제 불순응 이유 | 정부의 소극적 대응방안 | 정부의 적극적 대응방안 |
|-------------------------|--|--|
| 법률의 복잡성 | 법률의 일부 세부적 사항을 더욱 명확히 설명하는 동시에 법률의 전체적 복잡함은 오히려 증가시키는 행위 | 법률의 단순화 |
| 법과 규제의 목적에 대한 사회 신뢰성 결여 | 결과위주의 규제보다는 투입절차 위주의 규제를 선호 | 피규제자들이나 규제의 영향을 받는 자들과의 대화를 통해 기준을 설립 규제의 목표를 효과적으로 실현하는 선두자들을 발굴하여 이들을 모델로 삼을 것 |
| 절차적 불공정 | 규제에 대한 결정과 수정요청을 사법부로 넘김 | 규제관련 결정과정의 초기에서부터 절차 조정을 시도하고 수정의 가능성을 제고할 것. 관련 인원의 교육을 실시할 것 |
| 높은 규제순응 비용 | 모든 경우에도 같은 규율을 무조건 집행함. | 편익, 이득과 손실, 효율성, 리스크 계산, 자율규제 도입 등으로 규제의 약점을 보완 |
| 집행실패-저지 실패 | 벌금형만 사용 | 주식형벌 등 다양한 수단 활용 |
| 집행실패-조치 실패 | 저지나 설득만 활용 | 행정적 조치, 구조적 조치 활용 |
| 집행실패-설득 실패 | “하인”들을 위한 규제를 디자인함. | 비공식적이지만 적극적인 조치와 설득을 일단 활용 |
| 사회의 실패 | 여타 민간사회단체의 역할을 정부가 빼앗아감. | 자율규제 도입, 육성 문제를 극복한 피규제자들의 선두적 역할 도모 소비자, 환경단체, 노조 등 이해단체에 정보제공 전문적 자율규제 및 규제순응, 순응감시제도 육성 |

자료: Braithwaite(1993).

OECD(1999)와 OECD(2000b)에서는 Braithwaite의 이러한 논리를 발전시키고 확장시켰다. 이 두 연구에서 OECD는 Braithwaite가 제시한 8가지 이유 이외에도 일부 다른 요인들을 추가하였고, 또, 각 이유들을 재정리함으로써 피규제자들이 규제에 순응하지 않는 이유에 대한 새로운 시각을 보여주려고 노력하였다.

아래 제4부에는 OECD(1999)에서, 그리고 제5부에는 OECD(2000b)에서 분류한 규제순응 저하요소를 설명하였다.

4. OECD 1999년 연구결과: 규제순응 실패의 이유

가. 개요

OECD(1999)는 규제순응이 부진한 이유를 크게 다음 4가지로 분류하였다. 즉, ① 규제를 통해 실현할 목표에 대한 잘못된 정의, ② 규제 디자인 실패, ③ 규제의 집행 실패, ④ 규제에 대한 신뢰성 부진 및 정부의 법치주의 실패 등이다. 이러한 재분류는 규제순응의 실패가 피규제자들의 문제에서 비롯된다기보다는 규제 자체, 또는 규제당국의 문제로부터 비롯된다는 점을 강조한것이다. 아래에서는 위의 4가지 이유를 세부적으로 살펴보았다.

나. 규제를 통해 실현할 목표에 대한 잘못된 정의

여기서는 두 가지 경우가 강조되고 있다. 첫째는 규제가 아닌 다른 방법으로 목표를 더 쉽게 실현시킬 수 있는 경우이고, 둘째는 규제의 목표 실현 자체가 불가능한 경우이다.

흔히 정부는 어떠한 문제를 규제를 통해 쉽게 해결하려고 하는

경향을 가지고 있는데, 이는 정부나 규제당국의 자연적인 반응이기도 하다. 그러나, 이러한 지시 또는 통제 위주의 규제는 바람직하지 않은 경우가 대부분이다. 따라서 정부는 사회적인 목표를 실현하기 위해 정책과 규제를 수립할 때 다음 사항에 유의해야 한다.

- 원하는 목표를 시행하기 위한 가장 직접적인 방법을 활용할 것.
- 문제의 규모에 적합한 규제순응 비용을 적용할 것.
- 비용이 적고 효과적인 규제집행방법을 포함할 것.
- 명확한 공공이익을 보일 수 있는 경우에만 경쟁을 제한할 것.
- 소비자 선택권을 최대한 유지하고 보장할 것.
- 과학과 기술의 변화에 적응할 수 있도록 융통성을 제고할 것.
- 집행을 따르는 피규제자 행동의 변화에 적응할 수 있도록 융통성을 제고할 것.
- 공공이익에 합치하고 필요한 범위에만 개입을 제한할 것.

이러한 조건들을 고려해 볼 때 규제대신 다른 수단을 사용하여 사회적인 목표를 실현하는 것이 더욱 바람직하다. 예를 들어 어느 산업에서 문제가 발생할 경우 정부는 문제를 해소하기 위해 무분별하고 조급하게 법령이나 규제를 통과시켜 그 산업을 규제하려는 경향이 있는데, 오히려 자율행동원칙(code of conduct)이나 합의 등의 자율규제가 이보다 효과적일 수도 있다. 또한, 어떤 경우에는 피규제자들이 규제에 순응할 의지를 가지고 있음에도 불구하고, 이를 시행할 능력, 전문지식, 기술 등이 없는 경우도 있다. 이러한 경우 규제순응을 향상시키기 위해서 필요한 것은 추가적인 규제보다 피규제자들이 순응에 필요한 지식과 능력을 습득하고 순응역량을 제고시키는 데에 이바지할 수 있는 교육과 정부의 지원이다.

규제를 통해 실현해야 할 목표에 대한 잘못된 정의 중 또 다른

에는 실현하고자하는 목표자체가 불가능한 경우이다. 즉, 규제를 설립할 때 규제의 목적과 성과에 대한 충분한 고려가 없고 규제를 통해 실현하고자 하는 목표가 정확하게 정의되지 않은 경우에는 피규제자들에게 규제의 목적이 정확하게 전달되지 않아 규제순응을 어렵게 하거나 불가능하게 하는 경우가 있다. 예를 들면 미국과 캐나다는 5대호(Great Lakes)를 보호한다는 구실로 수많은 수질 보호 규제 및 환경규제를 유지하고 있다. 이러한 규제에 대한 피규제자들의 순응률도 상당히 높은 편인데, 그럼에도 불구하고 5대호는 심각하게 오염되어 있다. 이러한 문제는 규제의 목적이 5대호 오염방지였음에도 불구하고, 규제를 설립하는 데에 있어서 목적이 규제에 효율적으로 반영되지 못하였으므로 5대호 오염방지에 직접적으로 영향을 주지 못한 경우이다.

다. 규제 디자인의 실패

규제 디자인 실패란 규제를 설립하고 도입하는 과정에서 규제순응에 대한 고려가 부족하여 규제순응이 어렵거나 불가능하게 되는 경우를 의미한다. 여기에는 ▲규제순응 비용이 과다하게 높은 경우, ▲규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 이해하기가 어려운 경우, ▲규제가 지나치게 법률적인 성격(legalistic)을 가진 경우, ▲정부의 여타 정책이나 규제가 집행을 약화시키는 경우, ▲규제가 시장원칙이나 문화관행에 합치하지 않는 경우, ▲피규제자들과의 대화가 없었던 경우 등을 들 수 있다. 아래는 위의 경우들을 세부적으로 살펴보았다.

1) 규제순응 비용이 과다하게 높은 경우

규제에 순응하려면 각종 비용이 야기되기 마련이다. 규제가 요구하는 기준이 지나치게 높거나, 규제가 요구하는 기준을 실현하기 위해 부여된 기간이 지나치게 짧은 경우에는 규제순응 비용이 더욱 높아질 수 있다. 비용이 너무 높으면 피규제자들은 규제에 순응하기보다는 오히려 정치가나 규제당국에게 규제조건을 완화시켜 달라거나 규제대상으로부터 제외시켜달라는 로비활동에 더욱 치중할 수 있다.¹⁶⁾

2) 규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 이해하기가 어려운 경우

피규제자가 규제를 제대로 이해하지 못하면 규제에 순응하고 싶어도 순응할 수가 없다. Braithwaite는 이러한 경우에 순응률이 감소한다는 사실을 지적한 바 있다. 규제당국이 규제를 어렵게 작성하는 이유는 규제당국의 무관심도 있겠지만, 오히려 규제당국이 규제에 대해 너무 신경을 써서 복잡해지는 경우도 있다.

즉, 규제를 도입할 때 향후 발생이 가능한 모든 경우를 사전에 대비하기 위해서, 또는 예외가 가능한 모든 문제(loop-hole)들을 제거하기 위해서 모든 경우와 가능성에 대한 대책을 구체적으로 지적하는 복잡한 규제가 만들어질 수 있다. 이러한 규제는 너무 복잡해질 수 있고, 또, 피규제자들이 제대로 이해를 할 수 없어 규제순응률이 감소되는 요인이 될 수 있다. 이러한 현상을 “규제래칫”(regulatory ratchet) 현상이라고 부른다.

따라서 규제가 복잡할수록 규제순응 비용이 증가한다는 것을 염

16) 이러한 로비활동은 각종 지대추구(rent-seeking) 활동을 야기시킬 수 있으므로 부정부패와 연결될 수 있다. Kim(2000)은 규제체제가 복잡하거나 비효율적으로 운영되는 경우, 부정부패가 유발될 가능성이 높다는 점을 강조하고 있다.

두에 두어야 한다. 여기서 특히 지적되어야 하는 문제는 규제 인플레이션 문제로서 규제 숫자의 폭발적인 증가 현상이다. 프랑스의 경우 1960년부터 1990년 사이에 법률의 숫자가 매년 35%씩 증가하였고, 행정명령의 숫자는 매년 20~25% 증가하였다. 또한, 각 법안의 길이도 1950년에는 93줄인 반면, 1991년에는 220줄로 늘어나 있다. 법률의 숫자와 길이가 증가하면서 각종 기술적인 사항도 증가되었는데, 특히 중소기업들은 이렇게 많은 법령과 규제를 모두 이해하고 소화할 능력이 갖추어져 있지 못하는 경우가 많다.

규제 인플레이션 현상은 영국의 산업재해 보호체제에서도 나타나고 있다. 영국의 경우 규제체제를 효율화시키기 위해 산업재해 보호제도를 자율규제체제로 전환시키고, 어렵고 기술적인 규제를 쉽고 이행하기 쉬운 소수의 “실행원칙(codes of practice)”으로 대체시키려 하였다. 그러나, 시간이 지나면서 구체적인 문제들에 대한 “실행원칙”들이 지속적으로 추가됨으로서 기업들이 이를 감당할 수 없는 수준에까지 이르게 되었다. 이러한 규제 인플레이션은 규제순응 비용만 증가시키며, 기업체, 특히 중소기업들의 부담만 가중시킨다.

3) 지나치게 ‘법률적인 성격’(legalistic)을 가진 규제

지나치게 법률적인 성격을 가진 규제란 법이나 규제라는 형식적인 관점에만 중점을 둬으로써 규제가 요구하는 사항의 실현이 실제로 가능한지, 또는 그러한 규제가 사회적 목적을 실현하는 데에 실질적으로 도움이 되는지가 고려되지 않은 규제를 말한다.¹⁷⁾ 지

17) 이러한 규제는 법체제에 대한 과도한 신념에 바탕을 둔 규제라고 말할 수 있다. 즉, 법이기 때문에 피규제자들이 이를 당연히 준수해야 한다는 관점 아래 작성된 규제들을 의미한다. 이러한 경우, 그 규제의 필요성이나 정당성

나치게 법률의 형태에 의존하는 규제에는 2 가지 종류가 있는데, 하나는 비합리적인 규제(regulatory unreasonableness)로서 상황에 적합하지 않은 경우에도 규제당국이 확일적이며 엄격하고 상세한 규율을 강요하는 경우이고, 다른 하나는 규제당국의 무반응(regulatory unresponsiveness)으로서 피규제자들이 기술적인 규제의 예외사항을 고려해 달라고 주장해도 규제당국은 이러한 요구를 무조건 거부하는 경우이다.

규제가 지나치게 법률의 형태에 의존하는 경우 규제순응률은 감소될 수 있다는 점은 미국의 산업재해 규제 사례에서도 찾아볼 수 있다. 연구결과에 의하면 피규제자들인 기업의 관점에서 볼 때 자신들은 노동자들을 충분히 보호하고 있다고 생각하고 있음에도 불구하고, 규제당국이 과도하게 법의 입장을 강조하여 사소한 법적 요구사항을 위반하였다고 지적하면서 여기에 대한 형벌을 가한 경우, 피규제자들은 오히려 규제가 요구하는 최소 사항만 충족시키고 노동자 보호는 소홀히 하게되는 현상이 발생되었다. 결국, 과도하게 법의 피상적 형태만을 강조하였기 때문에 피규제자와 규제당국간의 신뢰성이 손상되었고 사회적 목적을 달성해야 한다는 피규제자의 의지가 훼손되었다는 것이다.

또한, 과도한 법적 규제가 존재하는 경우, 피규제자들은 이 규제의 세세한 기술적 사항을 사용하여 오히려 규제순응을 회피하거나 법적 요구사항만 피상적으로 충족시키는 창조적 순응(creative compliance)을 할 수 있다.¹⁸⁾

이 피규제자들에게 전달되지 않거나 결여되는 경우가 많은데, 정당성이 결여된 규제는 법치주의의 토대를 약화시킴으로서 규제순응 뿐만 아니라 법치주의 및 법 체제에 대한 국민의 신뢰를 약화시킬 수 있다.

18) 이러한 행위에 들어가는 자원은 경제학적으로는 로비나 지대추구(rent-seeking) 활동에 대한 사중손실(deadweight loss)과 유사하며, 또한 법의 원칙이나 법치

앞에서 Braithwaite가 언급한 호주의 노인 영양소 사례를 되새겨 보아야 할 것이다. 지나치게 복잡하고 법적인 세세한 규제를 다수 규정하기보다는 모든 사람들이 이해할 수 있는 단순한 목적위주의 규제가 사회적 목적 실현에 더욱 효과적일 수 있다는 점을 기억해야 할 것이다.

4) 규제당국간의 마찰, 또는 규제순응 도구간의 마찰

정책에 문제가 있거나 규제의 디자인이 잘못된 경우, 또는 정부가 추구하는 정책 목적들간에 서로 마찰이 있거나, 마찰이 생길 수 있는 규제도구를 사용한 경우에 규제당국은 피규제자들에게 모순된 신호를 보낼 수 있고, 피규제자들이 어떻게 행동해야 할 지를 모르는 경우가 발생할 수 있다. 이는 정부가 포괄적이고 종합적인 개혁을 추구하지 않는 경우 종종 발생하기 쉬운 문제이다. 일례로 전기산업에 대한 규제완화를 시도하면 초기에는 각 업체가 지나치게 경쟁을 시도함으로써 가격이 하락하고 일부 업체는 파산할 수 있다. 그리고 낮은 전력가격은 과잉 전력소비를 유도할 수 있고, 따라서 공해를 증가시켜 환경보존이라는 사회적 목적에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

5) 규제가 시장원리나 문화관례에 어긋나는 경우

규제가 시장원리나 문화관례에 어긋나는 경우 규제순응률은 감소될 수밖에 없다. 규제순응을 위한 사회적 지지가 너무 낮기 때문이다. 이러한 예로는 다음의 2가지 경우를 들 수 있다.

첫번째 경우는 규제의 목적이 피상적인 경우로서 시장원리나 문

주의에 대한 신뢰도를 약화시킬 수 있다는 점도 염두에 두어야 할 것이다.

화관례가 너무 강하여 규제만으로는 목적을 실현할 수 없는 경우를 생각할 수 있다. 1930년대 미국의 금주령(禁酒令)이 대표적인 사례이다.

두번째 경우는 한 국가에서는 성공적으로 적용되었던 규제가 다른 국가에서는 실패하는 경우를 들 수 있다. 각 국가는 나름대로의 문화와 관례를 가지고 있으므로 한 국가의 문화나 관례에 적합한 규제가 다른 국가에서는 적합하지 않을 수도 있다. 특히 체제 전환 경제권이 이러한 문제를 경험하기 쉽다. 다른 나라의 규제를 그대로 도입한다고 하여 그 나라 수준의 규제순응을 기대한다는 것은 무리가 있다. 다른 나라의 규제뿐만 아니라 역사적·사회적·정치적·경제적 여건마저 고려해야 규제의 순응이 보장될 것이다.

물론 때때로 어떤 규제는 시장이나 문화관례를 통제하려는 데에 목적이 있는 경우가 있고, 이러한 규제는 할 수 없이 시장원리와 문화관례에 어긋나게 된다. 그러나 이러한 특수한 경우를 제외한다면 다른 경우에는 규제가 시장원칙이나 문화관례에 합치하도록 노력해야 할 것이다.

6) 피규제자들과의 대화 부족

규제를 올바르게 디자인하여 규제순응을 향상시키기 위해서는 피규제자들과의 대화가 중요한 역할을 하는데, 특히 두 가지 역할을 강조할 수 있다. 첫째는 규제당국의 관점에서는 대화를 통해 피규제자들이 규제당국이 도입하려고 하는 규제에 대한 각종 문제점들을 지적해 줌으로서 규제의 단점을 보완할 수 있고, 순응비용을 감소시켜 줌으로서 규제순응을 향상시킬 수 있다는 점이다. 둘째는 피규제자들의 관점에서 피규제자들이 규제설정과정에 참여함

으로서 규제의 필요성을 이해할 수 있고, 규제 디자인에 참여함으로써 규제에 순응할 의지를 심어주는 역할이 있다.

라. 규제집행의 실패

1) 감시의 실패

비록 규제가 설정되어 있는 경우라도 피규제자들의 행동에 대한 감시가 이루어지지 않아 규제의 집행이 이루어지지 않는다면 규제 순응은 향상되기 어렵다. 또한, 감시가 엄격하지 않은 규제, 또는 규제위반의 확률이 높음에도 불구하고 감시의 필요성을 반영하지 않는 규제는 순응률이 낮을 수밖에 없다.

규제집행에 대한 정부의 예산이 낮은 경우에 이러한 문제점이 야기되기 쉽다. 이러한 경우 감시를 위한 예산을 확보하기보다는 오히려 규제순응률이 낮다는 이유로 더욱 많은 규제를 도입하는 일종의 악순환을 경험하는 일도 있다.¹⁹⁾

자율규제의 경우에도 이러한 감시실패의 문제가 일어날 수 있다. 즉, 피규제자가 자율규제를 충분히 이행하고 있는지를 정부가 확인하지 않으면 피규제자들은 자율규제라고 하여도 이를 이행할 인센티브가 떨어지게 된다.

2) 절차적 부정

피규제자가 정부나 규제당국에 의해 불공정한 대우를 받았다고 인식하게 되면 정부나 규제당국이 강요하는 규제에 순응하지 않을 가능성이 크다. 반면에 정부나 규제당국이 피규제자들을 공정하게 대우하였다고 인식하게 되면 규제순응률이 상승할 수 있다.²⁰⁾

19) 각종 보도에 의하면 이 문제가 한국에서 특히 심각한 문제라고 전해지고 있다.

3) 집행실패

규제를 위반함으로써 얻을 수 있는 이득은 큰데 비해 이러한 위반이 밝혀질 가능성이 낮은 경우, 규제당국은 이러한 문제에 대응하기 위해 벌금이나 형벌을 높게 책정하는 경우가 많다. 그러나 너무 높은 수준의 벌금이나 형벌을 부과하는 경우, 피규제자 이외에 다른 사람들에게도 피해를 주는 등 사회적으로 부정적인 결과를 초래할 수 있다.²¹⁾

마. 정부기관과 법치주의에 대한 신뢰도 저하로 인한 실패

순응하기 어려운 규제가 다수 도입되면 여기에 실망한 피규제자들이나 국민들은 규제에 대한 신뢰성을 잃기 쉽다. 규제에 대한 신뢰성을 잃게 되면 규제에 더욱 순응하지 않으려는 악순환을 초래할 수 있고, 이를 따를 수 있는 피규제자들의 규제의 가치에 대한 평가절하는 법치주의 자체를 약화시킬 수 있다. 또한, 국민이나 기업들이 법적제도가 효력이 없다는 인식을 가지게 되면 국민들은 더욱 법에 의존하지 않으려 할 것이며 따라서 불법적인 행동이 늘어날 수 있는데, 불법적인 행동을 하는 피규제자들이 증가하게 되면 이들은 정당한 이유가 있어도 법적제도를 사용하는 것을 더욱 기피할 것이고, 이는 추가적인 불법행동이나 불순응을 야기시킬 수 있다.

20) 관료가 임의대로 규제를 강요하는 경우에 절차적 부정이 발생할 가능성이 크다.
21) 피규제자들이 정부가 이러한 손실이나 피해를 두려워하여 형벌을 줄이거나 철회할 가능성이 있다는 점을 깨닫고 규제를 위반하는 행위가 바로 도덕적 해이다. 따라서 도덕적 해이는 개인의 도덕적인 문제라기보다는 사회적 구조나 경제적 인센티브의 문제라고 볼 수 있다.

5. OECD 2000년 연구결과: 규제에 순응하지 못하는 이유

가. 개요

OECD(2000b)는 Braithwaite(1993)와 OECD(1999)를 더욱 발전시켜 규제당국의 입장에서 규제가 순응되지 않는 이유를 다음 3가지로 분류하였다. 즉, ① 피규제자가 규제에 대한 지식, 또는 이해가 부족하여 규제순응이 낮은 경우, ② 피규제자가 규제를 순응할 의지가 없어서 규제순응이 낮은 경우, ③ 피규제자가 규제에 순응할 능력이나 역량이 부족함으로서 규제순응이 낮은 경우 등이다.

각 분야에서 논의되는 세부요소들은 Braithwaite(1993)와 OECD(1999)와 유사하지만, OECD(1999)에서는 규제당국의 관점에서 규제순응과 규제집행이 실패하는 이유를 살펴보는 한편, OECD(2000b)에서는 피규제자의 관점에서 규제순응과 규제집행이 실패하는 이유를 살펴보고 있다. 다음은 OECD(2000b)의 분류로서 <표 2>는 Braithwaite(1993)과 OECD(1999), OECD(2000b) 등 3가지 논문의 접근방법을 정리한 것이다.

또한, OECD(2000b)는 규제당국과 피규제자들간의 상호신뢰성의 중요성을 강조하였다. 즉, 규제순응에 있어서 피규제자들의 자율적·자발적인 순응이 없으면 규제순응을 향상시키는 것은 불가능하다. 따라서 규제순응에 있어서 자발적 순응을 유도시킬 수 있는 피규제자들의 정부 신뢰도는 소중한 자본이며, 규제당국은 이러한 신뢰도를 헛되게 낭비하지 말아야 한다. 그러나 규제 디자인이나 집행의 실패는 피규제자들의 신뢰를 약화시키는 한편, 나태한 정부는 피규제자들의 신뢰는 당연하다고 생각하여 신뢰성 구축에 신경을 쓰지 않는 경우가 허다하다. OECD는 이러한 신뢰성과 자발

<표 2> 규제순응을 감소시키는 요소: OECD 3개 연구 비교

| Braithwaite (1993) | OECD(1999) | OECD(2000b) |
|----------------------------|---|--|
| 1. 법률의 복잡성 | 1. 실현될 목표의 잘못된 정의 | 1. 지식이 부족하여 규제순응이 낮은 경우 - 규제가 복잡한 경우 |
| 2. 법과 규제의 목적에 대한 사회 신뢰성 결여 | 2. 규제 디자인의 실패 - 규제순응 비용이 과도하게 높은 경우 - 규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 이해하기가 어려운 경우 | 2. 규제를 순응할 의지가 결여된 경우 - 규제순응비용 및 부담이 너무 큰 경우 - 규제가 지나치게 법률형식에 의존하는 경우 - 규제가 시장원칙이나 문화·사회 관행에 합치하지 않는 경우 |
| 3. 절차적 불공정 | - 여타 정부의 정책이나 규제간 마찰로 집행을 약화시키는 경우 | - 피규제자들과의 대화가 없었던 경우 |
| 4. 높은 규제순응 비용 | - 규제가 시장원칙이나 문화관행에 합치하지 않는 경우 | - 감시가 부진한 경우 - 절차적 부정당함이 있는 경우 |
| 5. 집행실패 - 저지실패 | - 피규제자들과의 대화가 없었던 경우 | - 저지실패가 있는 경우 |
| 6. 집행실패 - 조치실패 | 3. 규제 집행의 실패 - 감시의 실패 - 절차적 부정 - 집행의 실패 | 3. 규제를 순응할 능력이나 역량이 부족한 경우 - 행정역량관련 실패 - 목적에 부적합하거나 비효율적인 규제방법을 사용하는 경우 |
| 7. 집행실패 - 설득실패 | 4. 규제, 정부기관과 법치주의에 대한 신뢰도 저하로 인한 실패 | - 주어진 규제수단이나 도구로는 목적을 실현할 수 없는 경우 |
| 8. 사회의 실패 | | |

자료: Braithwaite(1993), OECD(1999), OECD(2000b)의 내용을 저자가 정리.

적 순응의 의지가 공공자원임에도 불구하고, 정부는 이의 필요성을 과소평가하고 이러한 신뢰성에 지나치게 의존하여 질 낮은 규

제를 너무 많이 도입하고, 따라서 국민의 신뢰성을 조기에 고갈시키는 경향이 있다고 지적하였다. 이러한 신뢰성의 고갈은 장기적으로 정부 효율성 제고에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

OECD(2000b)에서 제시한 3가지 주요 분류 중 “지식이 부족하여 규제순응이 낮은 경우”와 “규제에 순응할 의지가 결여된 경우”에서 논의되는 요소는 OECD(1999)에서 논의된 요소들과 동일하다. 따라서 여기서는 이에 대한 추가설명은 피하기로 하겠다. 다만, “피규제자가 규제에 순응할 능력이나 역량이 부족한 경우”에서는 새로운 요소들이 추가되었으므로 여기에 대해서는 추가적인 설명을 하겠다.

나. 지식이 부족하여 규제순응이 낮은 경우

1) 규제의 복잡함

OECD(2000b)에서 지식이 부족하여 규제순응이 낮은 경우는 오직 규제의 복잡성만 제시하였다. 여기서 규제의 복잡성은 앞의 OECD(1999)의 내용과 동일함으로 제II장 4부의 내용을 참조하기 바란다.

다. 규제에 순응할 의지가 결여된 경우

규제에 순응할 의지가 결여된 경우는, 각종 문제 때문에 피규제자가 규제에 순응할 의지를 잃는 경우를 의미하는데, OECD(2000b)에서는 다음 7가지 경우를 제시하였다. 즉,

- 규제 순응 비용 및 부담이 너무 큰 경우
- 규제가 지나치게 법의 형태에 의존하는 경우
- 규제가 시장원칙, 또는 문화·사회적 관행과 합치하지 않는

경우

- 피규제자들이나 이해단체와의 대화가 없었던 경우
- 감시가 부진한 경우
- 절차적 부정당함이 있는 경우
- 저지실패(deterrence failure)가 있는 경우

이들 7가지 문제는 OECD(1999)의 “규제목적 정의의 실패” “규제 디자인 실패” “집행 실패” 등에서 이미 설명한 바와 같으므로 제II장 4부의 내용을 참고하기 바란다.

라. 피규제자가 규제에 순응할 능력이나 역량이 부족한 경우

1) 행정역량관련 실패

행정역량의 실패는 정부가 규제를 이행하거나 집행하기 위한 충분한 자원이 없는 경우에 발생한다. 규제순응을 향상시키기 위해서는 효율적인 규제 디자인 및 규제 집행체제 외에도 피규제자들이 규제에 순응하는 지를 확인할 수 있는 충분한 자원이 필요하다. 그리고 피규제자들이 필요한 정보나 지원을 제공할 수 있는 충분한 자원도 있어야 한다. 이러한 자원이 마련되어있지 않은 경우 피규제자들이 규제에 순응할 인센티브가 떨어진다.

2) 목적달성에 부적합하거나 비효율적인 방법을 사용하는 경우

만약 정부가 규제를 통해 다루려는 문제의 본질을 정확하게 파악하고 규제의 목표를 정확히 정의한다면, 정부는 그 목적을 실현하기 위해 가장 효과적이면서 가장 비강압적인 방법을 사용할 수 있을 것이다. 또한 정부는 중앙통제적 규제를 사용하려고 할 것이다.

중앙통제적(command and control) 규제의 장점은 명확성, 확실성과 예측가능성이라고 할 수 있다. 또한, 정부와 국민이 피규제자에게 요구하는 바를 정확하게 측정할 수 있는 일종의 척도로서의 역할을 할 수 있으며, 규제집행의 공정성과 효율성에도 이바지할 수 있다. 그러나, 경우에 따라서는 중앙통제적 규제보다는 다른 규제 대체 방법을 사용하는 것이 더욱 효과적일 수도 있다. 중앙통제적 규제나 규제대체 방법 중 하나를 선택하는 데에 있어서는 다음 요건들을 고려해야 한다.

- 목표를 실현할 수 있는 가장 직접적인 방법을 사용할 것.
- 피규제자, 또는 사회에 부과할 규제순응 부담과 이러한 부담의 분담은 규제가 해결하고자 할 사회적 문제의 피해도에 적합할 것.
- 효과적이고 효율적인 규제집행 수단을 활용할 것.
- 경쟁을 제한시킬 필요성이 확실한 경우를 제외하고는 경쟁을 도모하는 방법으로 문제를 해결할 것.
- 소비자 선택권을 유지할 것.
- 기술변화에 적응할 수 있는 융통성을 제고할 것.
- 규제집행에 따라 변할 수 있는 피규제자의 행동 변화에 적응할 수 있는 융통성을 제고할 것.
- 공공이익에 필요하며 공공이익과 일관성 있는 수단으로 방법을 한정할 것.

규제당국이 잘못된 규제도구를 이용하면 국내 행정과 법적문화에 부정적인 영향을 줄 수 있다는 점을 기억해야 할 것이다. 그런데 규제도구의 효과나 효율성은 그 국가의 문화·경제·정치적 환경에 좌우될 수 있다. 일부 국가에서는 사회적 목표를 달성하기

위해서 입법부를 통한 법률에 의거할 수 있고, 일부 국가에서는 법률보다는 규제당국과 피규제자들간에 비공식적 협력관계에 중점을 둘 수도 있다. 따라서 규제순응에 있어서 똑같은 규제도구나 방법을 사용하더라도 각 국가의 문화나 관례에 따라 그 효과가 다를 수 있다. 다른 국가에서 효과적으로 사용되었던 규제순응 도구를 맹목적으로 수입하여 적용시켜 별 효과를 보지 못한 경우도 있다.

반면, 기존 규제순응 방법에만 지속적으로 의지하는 국가는 다른 국가가 사용하고 있는 규제순응 도구가 자국에 유용하게 사용될 수 있음에도 불구하고 이를 무시하는 오류를 범할 수 있다는 점도 염두에 두어야 한다.

따라서 규제대체 조치들을 사용하는 데에는 다음과 같은 장단점이 있을 수 있다. 장점으로는 ▲ 정부의 규제집행 부담이 감소될 수 있고, ▲ 피규제자들이 규제대체 수단 개발작업에 참여함으로써 피규제자들의 피해를 최소화하는 규제수단을 디자인할 수 있으며, ▲ 기술·문화·행동적 변화에 더욱 민감한 규제수단을 개발하고 도입할 수 있다. 또한, ▲ 규제대체 수단이 국제적, 또는 역외적 규제집행에 더욱 유용할 수 있다.

반면 단점으로는 ▲ 규제대체 조치가 중앙통제 규제보다 불투명하고 책임이 명확하지 않을 수 있다. 특히 정책목표가 뚜렷하지 않은 경우 이러한 문제가 심할 것이다. ▲ 일부 피규제자들은 다른 피규제자들에 무임승차할 가능성이 있다. 예를 들면 다른 피규제자들이 열심히 노력을 하기 때문에 자신은 규제에 순응해야 할 필요를 느끼지 못하는 경우이다. ▲ 또, 그릇된 규제대체 수단은 정책실패를 야기하고, 이는 정부규제와 규제당국에 대한 사회적 신뢰성과 규제당국과 피규제자들간의 상호 신뢰성을 훼손시킬 수 있

다. 이러한 장단점의 상대적 크기는 국가의 문화와 관례에 따라 다를 수 있다.

3) 주어진 규제수단이나 도구로는 목적을 실현할 수 없는 경우 규제를 설정할 때 규제가 궁극적으로 추진하는 구체적인 목표를 규정하지 않고 오히려 피규제자가 시행해야 하는 절차만을 규정하는 규제나 법규가 있다. 이러한 경우는 규제당국은 피규제자가 어떤 절차나 행동을 시행함으로써 규제당국이 원하는 목표가 실현되기를 바라는 것이다. 이러한 절차위주 형식의 규제를 피할 수 없는 경우가 있다. 결과를 측정하기가 어려운 경우는 이러한 형식의 규제를 사용할 수밖에 없기 때문이다. 그러나 일반적으로 절차나 행동만을 규정하는 규제는 바람직하지 않다.

일부 경우에는 규제당국이 규제의 피상적인 집행과 순응에만 신경을 씀으로서 규제가 본래 실현하고자 하던 목적은 무시되고, 오히려 왜곡된 결과가 나타나는 경우도 있다. 일례로 항공여행의 안전을 향상시키기 위해서 각종 안전 규제를 도입할 수 있는데, 너무 과도한 규제를 도입하여 비용이 상승하는 경우, 항공여행의 가격이 높아져 버리면 여행자들은 비행기보다는 자동차를 선호하게 될 것이다. 그러나 자동차 사고율은 비행기 사고율보다 훨씬 높으므로 여행 중 중상을 입거나 사망하는 여행자의 총 숫자도 증가할 수 있다.

6. 한국에 대한 시사점

Braithwaite(1993), OECD(1999), OECD(2000b) 등 3개의 논문에서 제기한 문제들과 각 논문에서 제시된 문제들의 분류방법을 살펴보면 규제순응의 문제는 피규제자들만의 문제가 아니라 규제당국과 피규제자들의 공동적 문제라는 것을 알 수 있다. 그리고 제V장에서 OECD 이외에 여타 연구를 논의할 때에도 지적하겠지만, 규제당국과 피규제자들 이외에도 문화와 사회구조, 더 나아가서는 그 사회의 과학기술 수준까지도 규제순응에 영향을 준다는 것을 알 수 있다. 그러나 무엇보다도 규제순응에 있어서 규제당국의 의무가 가장 중요하다고 할 수 있다. 규제순응을 보장하기 위해서는 ▲ 일단 규제가 선포되기 이전에 규제가 추구하고자하는 사회적 목적의 정당성과 당위성에 대해서 규제당국이 피규제자를 바르게 이해시켜야하며, ▲ 사회적인 목적과 규제간에 일관성이 있으며, ▲ 여타 다른 사회적 목적이나 규제와 혼선이 없고, ▲ 규제당국과 피규제자들이 규제를 쉽게 이해하고 순응할 수 있도록 규제가 디자인되어야 한다. 따라서 이 과정에서는 피규제자들과 기타 이해단체들간의 상당한 수준의 대화가 필요하고, 규제를 올바르게 세우기 위한 규제당국의 노력이 필요하다.

규제가 선포되었다고 해서 규제당국의 책임이 끝나는 것은 아니다. 선포된 규제는 일관성있게 집행되어야만 규제의 효력이 지속되고 규제순응률도 향상될 수 있다. 규제의 일관적인 집행이 없으면 그 규제에 대한 당위성이나 정당성이 하락되어 규제순응을 저하시킬 수 있으며 여타 규제에 대한 당위성과 정당성까지도 영향을 주어 전체적인 규제순응률을 하락시킬 수 있다. 그리고 더욱 나아가서는 그 사회의 법치주의 기반을 약화시킬 수도 있다.

결국, 정부와 규제당국은 규제의 설립과정과 집행과정에서 규제의 당위성과 정당성을 유지하기 위하여 지속적으로 노력해야 한다. 따라서 규제의 설립과정에서는 각종 피규제자들이나 이해단체들과 지속적인 대화를 유지하여 규제를 통해 실현하고자 하는 사회적 목적과 필요성을 인식시켜야하며, 이 과정에서 피규제자들과 이해단체들이 제시한 문제들도 가능한 한 최대한 규제설립 과정에서 반영시켜야한다. 이밖에도 규제에 따른 부담이 일방적으로 일부 계층에 집중되지 않도록 최대한 노력을 해야 한다.

정부와 규제당국은 규제를 공정하게 집행함으로써 절차적 정당성을 유지해야 한다. 이러한 작업의 일환으로 부정부패나 임의적인 규제의 집행을 막아야 한다는 것은 물론이다. 불공정한 규제의 집행도 규제순응률을 저하시킬 수 있다고 제II장의 연구결과에서 지적하고 있다.

한편, 규제자도 역시 규제의 대상이 되어야 한다. 즉, 규제 디자인 단계에서 규제당국은 규제를 공정하고 집행하기 쉽게 디자인해야 한다. 또한, 규제의 공정성을 유지하기 위해서는 규제집행자에 대한 감시 및 법의 집행도 철저해야 된다. Kim(2000)은 복잡하고 과도한 규제체제가 규제당국의 임의적인 규제의 해석을 용이하게 하고 규제순응에 대한 감시를 어렵게 함으로서 규제당국 공무원의 부정부패를 야기시킬 수 있다는 가능성을 제시하였다.

한국의 경우, 규제가 과다하게 많기 때문에 감시나 규제집행을 철저히 할 수 없다는 규제당국의 변명은 더 이상 인정하지 말아야 할 것이다. 감시나 집행이 중요하지 않은 규제는 유지할 필요가 없는 규제이다. 즉, 규제당국이 자기들이 필수적으로 유지해야 할 규제가 무엇인지를 생각하여 우선 순위를 정하고 이를 철저히 지속적으로 집행하여야 규제순응의 관례 및 문화가 설립될 수 있다.

필요없는 규제가 과다하게 존재함에도 불구하고 모든 규제가 반드시 지켜져야 하고, 집행되어야 한다고 고집할 경우, 모든 규제에 대한 순응률은 낮아질 수밖에 없다. 한편, 덜 중요한 규제를 방치하고 중요한 규제만 선별적으로 집행한다면 이도 역시 규제순응의 관례와 문화를 약화시킬 것이다. 일부 규제는 무시해도 된다는 선입견을 심어주어 규제체제와 법치주의에 대한 신뢰도를 약화시킬 수 있기 때문이다. 오히려 덜 중요한 규제는 아예 폐쇄시키는 것이 바람직할 것이다²²⁾.

따라서 OECD 연구에서 얻을 수 있는 교훈 중 하나는 규제순응을 향상시키려면 규제설계 및 디자인 단계에서부터 규제순응을 고려해야 한다는 점이다. 또 하나의 교훈은 규제당국과 피규제자들 간에 상호신뢰를 구축해야 한다는 점이다. 즉, 규제당국은 필요없는 규제는 없애고 피규제자들의 입장을 고려해야 하며, 이행과 집행을 철저히, 그리고 공정하게 할 것이라는 피규제자들의 신뢰를 얻어야 한다. 제III장에서 다시 강조할 것이지만 여기서는 규제당국의 융통성 못지 않게 일관적이고 공정한 규제의 이행 및 집행이 필요하다.

한국의 관점에서 이러한 문제를 구체적으로 살펴본 연구는 현재까지 없는 것 같다. 그러나 이러한 문제를 다루는 “일화”는 상당히 많은 편이다. 다음 내용은 실증적인 면보다는 이러한 일화들을 바탕으로 한국 규제체제의 일반적인 성격을 기술하고 한국의 규제

22) OECD 연구에서는 유한된 규제집행 자원을 효과적으로 활용하기 위해서는 규제에 우선순위를 두어 선별적 규제집행을 사용할 수 있다는 가능성을 제시하였지만, 이러한 선별적 규제집행보다는 우선순위가 낮은 규제를 아예 철폐시키는 것이 더욱 바람직할 것이다. 특히 정당성이나 당위성에 대한 논리를 제시할 수 없고 피규제자들을 설득시킬 수 없는 규제를 철폐시키는 것이 더욱 바람직할 것이다.

체제에 대한 여러가지 문제점을 제시해 보고자 한다.

한국은 전통적으로 규제가 복잡하다는 비난을 많이 받고 있다. 특히 일선 공무원들마저 규제를 이해하지 못하고 있다는 지적이 혼란 점을 고려해보면 규제가 너무 복잡하다는 지적을 피할 수 없다. 또한, Braithwaite가 지적한 규제 인플레이션 악순환 현상이 강하게 나타나고 있다. 즉, 규제가 많으므로 이에 대한 집행이 제대로 이루어지지 않아, 소비자단체등 각종 이해단체들이 취약한 집행에 불만을 표시하거나 오히려 추가적인 규제 설립을 요구하는 현상이 나타나고 있다. 1998년 규제철폐 이후에도 이러한 추가적 규제설립의 요구는 강하다.

규제에 대한 신뢰 구축에 있어서 한국은 부분적으로 실패한 것 같다. 규제를 설립할 때 여기에 대한 필요성, 즉 규제가 실현하려는 사회적 목적은 피규제자들이 널리 인정하는 경우가 많지만, 그 방법이 최선인지에 대해서는 의문이 있는 경우도 많다. 규제의 실행방법이 부실한 경우 이는 법과 규제 전체에 대한 신뢰성을 훼손시킬 수 있다는 점을 바르게 인식해야 된다.

한국의 규제절차는 일관성이 없다는 점이 계속 지적되고 있다. 사회적 “융통성”을 강조함으로써 하나의 위반행위에 대해서도 일정한 시기, 또는 위반자에 따라 벌칙이 다르게 부과되는 경우가 상당히 흔하다고 인식되고 있다. 따라서 한국 규제체제에 있어서 절차적 정당성은 상당히 약하다고 볼 수 있다.

규제순응 비용도 역시 높은 편이라고 평가되고 있다. 규제가 추구하는 사회적 목적에 대한 필요성을 피규제자들이 인식하는 경우, 또는 규제에 대한 정당성을 인정하는 경우에는 규제순응 비용이 높아도 피규제자들이 규제에 순응하는 경우가 많다는 연구결과가 있지만, 규제순응 비용이 높을수록 피규제자들의 호의성이 약

화될 가능성이 크고 규제의 필요성에 대해 의문을 가지게 될 수 있다는 점에 유의해야한다.

저지실패나 조치실패도 자주 일어나는 문제점으로 볼 수 있다. 즉, 사회적 피해를 염려하여 형벌이 일관성있게 가해지지 않으면 피규제자들은 규제위반을 대단하게 보지 않고, 적발이 되었을 경우에도 단지 “운이 나빠서” 상당히 높은 벌금이나 형벌을 받게된다고 인식하기 쉽다. 단속기간에만 집행되는 규제가 이러한 예이다.

설득의 실패도 역시 흔하다고 생각된다. 한국은 지나치게 설득에 의존한다고도 볼 수 있다. 규제당국은 사회적인 목적이 정당하기 때문에 피규제자들이 “당연히” 규제를 준수해야 한다고 강조하고 각종 홍보활동을 통해 규제를 준수해야 한다는 설득의 노력을 하고 있지만, 앞의 연구결과에서 보았듯이 규제의 정당성이 결여되는 경우나 절차적 정당성이 약한 경우, 그리고 비용이 높은 경우에는 설득이 실패할 가능성이 높다.

규제순응에 대한 사회적 실패도 고려해야 한다. 아직도 한국의 대다수 국민들은 규제를 감시하고 집행하는 의무가 정부에게 있다고 믿고 있다. 최근 소비자단체, 환경단체 등 NGO의 사회감시 역할이 강화되고 있지만 아직도 규제가 순응되지 않는 경우 이를 수정하는 모든 책임은 정부에 있다는 인식이 남아있다.

한편, Fukuyama(1995)는 한국에서는 사회적 신뢰도가 취약하므로 사회적 단체가 설립되기 어렵다고 주장한 바 있다. 여기서는 규제순응을 보완하는 각종 사회단체도 물론 포함된다. 정부가 다른 사회적 단체보다 막강한 경우 이러한 사회적 민간단체의 설립이 저지될 수 있다는 점을 Braithwaite가 지적한 바 있다. 그런데 사회단체들이 규제순응의 환경을 만들어 주어야만 규제순응이 용이해진다는 OECD와 여타 연구결과를 고려하면 한국에서 이러한

사회단체가 아직 미약하다는 점도 역시 한국의 규제순응률을 저하시키는 중요한 요소로 평가된다.

한국의 규제순응 연구에서 흔히 지적되는 또 하나의 문제는 피규제자가 규제의 존재를 모르고 있다는 점이다. 이것은 정부가 규제를 충분히 피규제자들에게 알리지 않는다는 것을 의미한다. 예를 들면 최근 국무조정실이 규제등록제를 실시하면서 규제를 공개하는 인터넷 웹사이트를 개설하였지만 아직도 피규제자들은 자신들에게 해당되는 규제를 찾아내고 이를 이해하기는 어렵다고 주장하고 있다.

제Ⅲ장 규제순응을 향상시키는 방법

1. 개 요

제Ⅱ장에서는 규제순응을 저하시킬 수 있는 각종 문제점을 살펴 보았다. OECD(1999), OECD(2000b)에서는 이러한 문제점들을 어떻게 해결할 수 있을 지에 대해서 설명을 하고, 회원국들이 사용한 방법들의 일부를 소개하였다. 이번 제Ⅲ장에서는 이러한 해결 전략을 요약하여 소개하겠다.

규제순응을 향상시키는 방법은 크게 두 가지로 분류될 수 있다. 즉, 규제의 디자인 단계에서 도입할 수 있는 방법과 규제의 이행 및 집행단계에서 도입할 수 있는 방법이 있다.

규제의 디자인 단계에서 도입할 수 있는 방법으로는 ▲ 문제의 확인과 분석, ▲ 규제대체 조치 고려, ▲ 자율적 순응을 최대화하는 규제 디자인 등 3가지를 들 수 있고, 규제의 이행 및 집행단계에서 도입할 수 있는 방법으로는 ▲ 자발적인 순응에 대한 인센티브와 보상 제공, ▲ 피규제자들의 규제순응능력 제고, ▲ 불순응에 대한 감시 강화, ▲ 자율적 순응이 실패하는 경우, 피규제자와 대화 개시, 복구정의(restorative justice) 실현, ▲ 복구정의가 실패하는 경우 적절한 수준의 보복조치 시행 등 5가지를 들 수 있다. 아래에서는 이들 사항들을 자세히 검토하였다.

2. OECD의 연구결과

가. 디자인 단계에서의 규제순응 향상 조치

1) 문제의 확인과 분석

정보의 부족은 규제순응을 저하시키는 가장 중요한 요소 중 하나이다. 규제를 디자인하는 데에 있어서 규제당국은 규제가 해결해야 할 문제들을 정확히 지적해야 하며, 규제순응에 있어 가장 중요한 문제가 무엇인지를 확인하고, 여기에 따른 위험성, 피해가능성, 피해정도 등에 대한 정보를 수집하여 각 문제에 대한 우선순위를 정해 두어야 한다.

그리고 규제를 순응하기 쉽도록 디자인하려면 기존 규제의 순응 추세에 대한 정보가 필요하다. 그러나, 이러한 정보를 수집하기는 쉽지 않다. 정부는 기존 규제를 집행하거나 이행하면서 실시한 감시 및 검사과정 중 수집한 자료를 주로 활용하는데, 이러한 자료를 기준으로 모든 피규제자들의 규제순응 추세를 추정하는 데에는 무리가 있다. 대부분의 경우 정부는 선별적으로 문제가 있는 일부 피규제자들의 규제순응 여부를 감시하기 때문에 정부가 이러한 과정에서 수집하는 정보는 상당히 제한되어 있거나 편향되어 있어 포괄적이며 객관적인 정보가 아닐 수 있다.²³⁾

또한, 규제의 영향을 측정할 때에도 각종 기술적인 문제가 생길 수 있다. 즉, 규제가 선포되어도 규제가 효과를 거두기 위해서는

23) 즉, 정부가 주로 규제를 위반할 가능성이 큰 대상들만을 집중적으로 감시하는 경우, 이 감시과정에서 수집한 정보와 통계를 모든 대상에 적용시키는 데에는 상당한 문제가 있다. 정부가 이러한 방법으로 수집한 자료는 피규제자들에 대한 편향이 있기 때문에 이를 모든 인구에 적용시키면 그릇된 결과가 도출될 수 있다.

상당한 시간이 필요한 경우도 있고, 규제의 도입과 피규제자들의 행동의 변화에 대한 인과관계가 뚜렷하게 나타나지 않는 경우도 있다. 여기서 또 하나의 문제는 규제 인플레이션과 규제 불안정성에서 비롯되는 문제이다. 규제 인플레이션이란 규제의 숫자가 증가하는 현상을 일컬으며, 규제 불안정성은 규제가 자주 변화하는 문제를 의미한다. 이 경우, 과거에는 규제에 위반되지 않았던 행동이 현재에는 규제에 위반될 수 있으므로 정확한 규제순응 추세를 측정하기가 어렵다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 통계적으로 중립적인 방법으로 정보를 수집하는 것이 중요하다. 자료를 수집하는 데에 가장 바람직한 방법은 모든 피규제자들을 대상으로 검토하는 포괄적인 센서스이지만, 피규제자들의 숫자가 큰 경우 이는 비효율적이고 현실적으로 불가능할 수 있다. 따라서 차선적인 방법은 피규제자들의 일부를 무작위원칙으로 선정하여 소규모 샘플을 뽑은 후 이들에 대한 조사를 실시하는 것이다. 소규모 샘플에서 결과를 도출하면 통계학적 원칙과 논리를 사용하여 전 인구에 대한 결과를 추정할 수 있다²⁴⁾.

2) 규제대체 조치의 활용

어떤 사회적 목적을 실현하기 위해서는 구체적인 규제보다 다른 대체조치를 활용하는 것이 더욱 효과적이고 사회적 비용이 저렴한 경우가 있다. 이러한 규제대체 조치는 정보의 제공, 정부의 충고,

24) 여기서 논의하고 있는 정보수집은 규제를 디자인하기 위해 수집하는 기본 정보의 수집을 의미하는 것임을 주의해야 한다. 즉, 여기서 논의하는 정보의 수집은 규제 이행 및 집행과정에서 규제위반을 막기 위해 일부 피규제자들에 실시하는 감시와 검사와는 다른 행동이다. 감시와 검사의 경우 일부 부진한 피규제자들을 선택적으로 감시하는 것이 오히려 효율적일 수 있다.

정부의 자금지출, 자율규제, 자율협정, 경영기준 설립, 세금 인센티브, 공해배출권 거래제도 도입 등 여러 형태가 있을 수 있다. 그리고 경우에 따라서는 정부가 깊이 관여할 수 있고, 경우에 따라서는 정부의 역할이 최소화될 수도 있다.

규제대체 조치는 ▲ 시장원칙의 왜곡을 최소화하는 방법으로 사회적 목적을 실현할 수 있고, ▲ 기업이나 개인의 선택권이나 융통성에 최소한 영향을 주면서 사회적 목적을 실현할 수 있다. 그리고 ▲ 강제적 요구를 최소화할 수 있으므로 규제순응을 향상시킬 수 있다. 즉, 규제대체 조치는 지켜야 할 규율을 일방적으로 지시하는 것이 아니라 시장원칙을 통하여 사회적 목적을 실현할 수 있는 방안을 정부와 피규제자가 찾는 것이다. 그러나 이러한 규제대체 조치가 효과적으로 사용되기 위해서는 순응을 보장할 수 있도록 정부의 지속적인 감시와 집행이 이루어져야 한다는 것도 기억해야 한다.

규제대체 조치를 사용하는 경우, 규제순응에 있어서 다음과 같은 장점이 있다. ▲ 정부의 규제집행 부담이 감소될 수가 있으며, ▲ 피규제자들이 대체조치를 수립하는 데에 한 몫을 한 경우 피규제자들의 입장이나 목적이 조치에 반영될 수 있으므로 피규제자들이 이러한 대체조치에 순응할 인센티브가 강할 수 있다. 또한, ▲ 기술·문화·행동적 변화에 더욱 쉽게 적응할 수 있으며 ▲ 시장개방 차원에서 더욱 용이할 수 있다.

한편, 규제대체 조치를 사용하는 데에 있어서 단점도 있다. 즉 ▲ 민간 위주의 표준이나 기준은 법이나 구체적인 규제보다 책무(accountability)가 적을 수 있고 시장에 反경쟁적인 영향을 줄 수 있으며²⁵⁾ ▲ 일부 피규제자들은 다른 피규제자들이 조치를 준수하고 있다는 사실을 악용하여 자기는 조치를 준수하지 않고 무임

승차를 하는 도덕적 해이의 가능성이 있다. 그리고 ▲ 민간 규제
의 디자인에 문제가 있어서 비효율적인 조치가 도입되는 경우, 피
규제자와 정부간의 신뢰성이 감소되는 동시에 효과적인 정부규제
의 도입을 지연시킬 수 있다.

대표적인 규제대체 조치로는 경제적 도구를 활용하는 각종 방법
들을 들 수 있다. 즉, 세금이나 요금의 부과, 보조금, 사용자 위주
가격결정, 환불제도 등의 방법을 활용할 수 있으며, 공해배출권과
같은 거래권을 활용할 수도 있다. 특히 최근 거래권의 사용이 늘
고 있는데, 미국의 경우 거래권을 활용함으로써 이산화황의 배출
량 감소 목표를 실현하는 데에 비용이 약 50%(금액으로는 10억
달러 이상) 절약된 바가 있다. 규제순응을 유도하기 위해서 경제
적 도구를 활용하는 경우, 공공목적을 실현하기 위해 시장경제적
인센티브라는 강력한 도구를 활용하는 셈이므로 상당히 효과적일
수가 있다.

또한, 흔히 사용되는 규제대체 조치로는 자율규제(self-regulation)
가 있다. 즉, 피규제자 단체가 자기 단체원들의 행동을 규제하는
것이다. 가장 단순한 자율규제체제로는 피규제자 단체가 자율규범

25) 미국이나 EU의 통상보고서를 보면, 한국의 경우 정부는 민간 산업단체에 기
술이나 표준, 수입절차에 대한 책무를 위임하였는데, 산업단체들은 주로 국
내기업들로 구성되어 있으므로 외국기업의 시장접근을 막기 위해 나름대로
기술이나 표준, 수입절차를 정한다고 주장하고 있다. 정부는 이러한 반경쟁
적인 문제점을 인식하고 최근 산업단체의 권한을 약화시키거나 박탈시킨 바
있다. 외국에서도 역시 산업단체에게 기술이나 표준의 설립권을 위임하는 경
우, 기존기업들이 새로운 기업들의 시장진출을 막기 위해 기술이나 표준을
나름대로 정한다는 사례가 있다. 따라서 OECD는 민간위주의 표준이나 기준
을 최대한 활용하되, 표준이나 기준을 설립하는 과정에 새로운 기업, 중소기업
과 외국기업들의 참여할 수 있도록 정부는 표준과 기준의 설립과정을 감시
하고, 약자들의 참여권을 보장시켜 주는 제도를 수립해야 한다고 주장하고
있다.

을 설립하고, 이에 대한 분쟁해결절차를 도입하는 것이다. 자율규제의 구체적인 형태에 따라 정부의 협력관계나 역할이 클 수도 있고 작을 수도 있다. OECD 회원국의 각종 사례에 의하면 자율규제는 효과적이지만 여기에는 몇 가지 문제점이 따른다. 즉 ▲ 피규제자의 책임감이 결여될 수가 있으며, ▲ 규제가 불투명할 수 있고, ▲ 피규제자가 자율규제를 어기는 경우 여기에 대한 법적 조치 및 대응방안이 없을 수 있다.

정부와 피규제자간 자율협정을 체결하는 것도 하나의 규제대체 조치가 될 수 있다. 자율협정을 체결하는 데에 있어서 정부가 직접 협상에 참여함으로써 규제를 설립하는 과정에서 정부의 역할이 자율규제보다는 더욱 강화되고, 또 정부는 피규제자들이 협정의 내용을 준수하는지를 감시할 책임을 가지고 있게 된다. 따라서 자율협정이 체결된 경우 정부는 이 협정이 준수되는 지를 지속적으로 확인해야 한다.

또 하나의 규제대체 조치로는 정부가 산업이 凡산업적인 기준과 표준을 도입하도록 장려하고, 이 기준과 표준을 준수하도록 기업내 경영체제의 개선을 장려하는 방법이 있다. 이러한 방법의 장점은 공공목적을 실현하기 위해서 피규제자 단체나 산업단체라는 중개매체를 거치지 않고 피규제자(기업)가 직접 스스로 규제를 준수하는 제도를 설립할 수 있다는 것이다. 여기에 가장 대표적인 예는 凡산업적 기술기준이나 표준을 설립하는 것인데, 산업내 기업들끼리 서로 준수할 기준을 설립하고, 여타 제3자 기관, 또는 인증 전문가들이 이러한 기준을 준수한다고 인증할 수 있다. 예를 들면 환경기준에 있어서는 ISO 14000 시리즈의 기준이 있고, 유럽에는 기업체가 ISO 14000 기준을 준수하는지를 확인하는 민간 인증업체들이 등장하였다. 각 기업체는 ISO 14000 기준을 준수하는 것이

하나의 경영상 목표가 되면서 이를 준수하기 위해 나름대로 창의력을 발휘하고, 그 기업체의 다른 경영목표들과 합치하는 방법으로, 또 최소의 비용으로 ISO 14000 시리즈 기준이 요구하는 바를 성취하려고 한다. 정부는 이러한 기준을 준수하는 기업들에게 특별한 마크를 사용할 수 있는 권한을 부여해 줄 수 있다.

그러나 이러한 자율적인 규제, 즉 자율규정이나 자율협정, 기준과 표준제도에서도 정부의 역할은 중요하다. OECD 회원국들의 사례를 보면 완전히 자율적인 제도는 비효과적이므로 어느 정도의 정부의 참여나 감시 및 제재조치는 필요하다. 이 때 제재는 꼭 형벌이나 벌금이 아닐 수 있다. 예를 들어서 자율적 규제를 위반하는 기업체에 대해서는 정부가 모범적인 기업에 부여하는 마크의 사용권을 박탈시키거나, 위반업체에게는 정부조달과정에 있어서 모범적인 기업에 부여하는 우선권한을 축소시키거나, 위반한 기업들을 공개하는 방법이 있다.

따라서 이러한 제재의 효과를 높이는 동시에 투명성을 향상시키기 위해서 여러 회원국의 규제당국은 피규제자들이 자율적으로 규제순응에 대한 정보를 공개하는 조치를 장려하고 있다. 이 제도에서는 피규제자들이 자율적으로 자기들의 규제순응 여부를 조사하고, 규제를 위반하는 행위를 발견하였을 때에는 이를 공개하는 동시에 이를 어떻게 수정하겠다는 구체적인 수정방안을 작성하여 규제당국에 보고한다. 피규제자들이 자율적으로 이러한 문제를 보고하는 경우, 벌금이나 벌칙을 면제받을 수 있다. 미국 환경청에서는 이러한 방법을 활용하고 있다.

또 하나의 방법은 피규제자가 자율적으로 기준을 설립하고 자율규제 제도를 도입하는 경우, 이 피규제자들에게 대해서는 규제당국이 감시나 검사를 약화시킬 수 있다. 멕시코 환경부의 경우, 어

는 기업이 정부가 요구하는 수준의 환경규제 순응체제를 갖추고 있는 경우, 그 기업에게 순응인증서를 발행하고 정상적인 감시나 검사체제로부터 그 기업을 제외시켜 주는 사례가 있다. 그러나 정부는 이 기업이 환경규제 순응체제를 올바르게 운영하고 있는지를 확인할 책임이 남아있다. 즉, 준수의 책임은 민간 피규제자에게 있지만 이 규제가 순응되는지에 대한 감시의 책임은 정부에게 남아 있다.

3) 규제순응을 최대화시킬 수 있는 규제 디자인

전통적 통제(command-and-control)규제는 형벌의 위협을 바탕으로 피규제자들의 규제 준수를 강요하는 방법이다. 그러나 이러한 통제규제의 단점을 보완하기 위해서 OECD 회원국들은 규제순응을 최대화시킬 수 있는 방법을 연구하고 있는데, 여기서는 다음과 같은 원칙들이 강조되고 있다.

첫째, 규율을 지정하기보다는 목표를 규정해야 한다. 즉, 규제가 실현하여야 하는 목표를 지적하고, 그 목표를 실현하는 방법은 각 피규제자들에게 자율적으로 맡기면 각 피규제자들은 자기들의 환경이나 여건에 따라 가장 효율적이고 비용이 낮은 방법으로 그 목표를 실현할 수 있다.

그러나, 이러한 목표 위주 규제에는 다음과 같은 단점이 있을 수 있다. 즉 ▲ 피규제자의 입장에서 규제당국이 만족할 만한 수준의 순응이 어느 정도인지를 정확하게 알 수 없는 경우가 있고, ▲ 규제가 필요한 분야에 있어서 피규제자가 규제당국보다는 더욱 자세한 정보를 가지고 있어 규제당국보다 더욱 효율적인 방안을 고안할 수 있는 경우에만 이러한 목표위주의 규제를 사용하는 것이 바람직하고, ▲ 규제당국이 결과(목표의 실현)를 감시하기가

어려운 경우 목표위주의 규제는 사용할 수 없을 것이다.

한편, 중소기업들은 목표위주의 규제를 실현할 수 없을 수가 있다. 중소기업은 규제에 순응하는 데에 있어서 문제를 파악하고 적합한 조치를 취할 수 있는 충분한 능력이 없으므로 중소기업들에 대해서는 목표위주의 규제 대신 전통적 통제규제, 또는 투입절차를 규정하는 규제를 유지해야 할 가능성이 있다. 영국 산업재해 당국의 경우 이러한 문제에 대응하기 위해 피규제자들에게 선택권을 주고있다. 즉, 각 기업(피규제자)은 목표(결과)를 지키는 목표위주의 규제를 지키든지, 또는 그 대신 산업재해 당국이 규정하는 각종 상세한 투입절차적 규제를 지켜야 한다.

둘째, 절차규제(process regulations)를 활용해야 한다. 절차규제란 위험성을 체계적으로 조정하고 최소화시킨다는 원칙에 기초하는 규제체제이며, 기업체의 품질보장 체제나 경영기준과 비슷하다. 절차규제는 광범위한 목표를 설정하고 각 피규제자(기업)는 이 목표를 실현하기 위해 나름대로의 경영체제를 설립하여 피규제자 자신이 위반의 가능성이나 이에 따른 피해를 체계적으로 확인하고, 이를 조정하며 규제의 위반을 최소화시키도록 하는 것이다.

절차규제는 다음과 같은 장점이 있다. ▲ 피규제자들이 나름대로 목표를 실현할 수 있는 결정권을 가지고 있으므로 각 기업의 경쟁성이나 혁신역량을 활용할 수 있고, ▲ 문제가 발생되기 이전에 이를 방지할 수 있는 체제를 구축할 수 있으며, ▲ 국제기준과의 합치성을 유지할 수 있다. 또한, ▲ 정부가 일방적인 조치를 요구하는 것보다는 각 기업이 나름대로의 상황에 따라 융통성있게 규제의 목표를 실현할 수 있다.

여기에 대한 사례로는 음식물의 안전을 보장하는 HACCP 제도를 들 수 있다. 이 제도에서는 정부가 일방적으로 각종 규제를 요

구하는 것이 아니라, 각 기업체들이 생산과정에 있어서 위험성이 높은 부분이나 중요한 통제점들을 찾고, 여기서 발생할 수 있는 문제들을 예방할 수 있는 제안을 규제당국에게 제출한다. 규제당국은 기업체들과 함께 각 통제점에서 감시되어야 할 요소들과 적합한 한계치를 설정하고, 향후 검사과정에서 어느 요소가 그 한계치를 넘게되면 여기에 대한 교정조치를 의무화한다.

호주의 여자고용차별금지 체제에도 절차규제가 사용되고 있다. 호주는 각 기업체들에게 여자에 대한 고용차별을 줄이기 위한 실행계획을 의무화하고 있다. 이 실행계획에서 회사는 모든 회사원들에게 고용차별금지에 관한 정책성명을 발표하고, 실행계획에 대한 책임을 고위임원에 부여하며, 노조와 회사원들, 특히 여자 회사원들과의 대화를 진행하며 기업내 남녀 고용에 대한 통계를 수집하고, 회사내 고용 정책과 절차를 검토하며, 향후 목표와 목표치를 정하고 실행계획에 대한 감시와 평가체제를 도입한다는 요소가 포함되어 있다.

이 제도에 대한 순응률을 조사한 결과 피규제기업 중 96%가 이 제도에서 요구하는 보고서를 제출하였다. 다른 연구에 의하면 이 규제의 적용을 받는 기업에서는 여자들의 진출율이 여타 기업보다 높다는 결과가 나왔다.

그러나 절차적인 규제에도 단점이 따르는데, 그 단점으로는 ▲ 피규제자들의 규제순응 비용이 상당히 높을 수 있으며, ▲ 피규제자들이 고의적으로 규제를 위반하는 경우 절차적인 규제는 적합하지 않으며, ▲ 순응역량이 부족한 기업에 대해서는 목표위주 규제와 같이 정부의 지침이나 조언이 필요할 수 있다.

나. 규제이행 및 집행단계에서의 규제순응 향상

1) 규제순응에 대한 보상이나 인센티브

규제를 자율적으로 지키거나 순응할 때, 또는 특별히 순응률을 높일 필요성이 있을 때 정부가 이에 대한 인센티브나 보상을 제공하면 피규제자들의 규제순응에 대한 부담을 줄일 수가 있다. 고려해 볼 수 있는 인센티브나 보상으로는 규제 순응률이 높다고 인정 받은 피규제자들에 대해서 일반 검사의 횟수를 줄여서 규제순응 부담을 감소시켜 주든지, 사소한 규제의 위반에 대해서는 벌금을 감소시켜 주든지, 또는 허가나 승인절차를 간소화시켜 주든지, 규제순응이 우수하다는 정부의 특별마크를 사용할 수 있는 권리를 주는 것 등을 들 수 있다. 이러한 제도는 피규제자의 노력을 인정하는 동시에 국민들에게 “순응 선도자”들을 지적해 줌으로서 각 피규제자들의 노력을 인정해 주고, 피규제자들이 자율적으로 규제에 순응할 수 있는 인센티브를 제공해 준다. 또한, 정부는 이 순응 선도자들을 대상으로 새로운 규제순응 접근 방법에 대한 실험 프로그램을 시도할 수 있다. 즉, 순응 선도자들이 제안하는 방안을 실험적으로 허락해 주는 것이다.

그러나, 이러한 보상제도는 순응 선도자들에게만 적합하고, 위반자들에게는 그들의 행동을 개선하라는 인센티브가 별로 없는 제도이다. 따라서 이러한 보상제도는 전통적인 집행 및 형벌제도와 병행되어야 효과적이다.

2) 피규제자의 규제순응 역량 제고

피규제자가 규제에 순응하기 위해 필요한 능력, 즉 전문성, 정보, 기술능력 등이 없으면 형벌이나 경제적 인센티브가 존재하여

도 그 피규제자는 규제에 순응할 수 없다. 특히, 중소기업들은 규제에 순응할 역량이 부족한 경우가 많다. 따라서 이러한 피규제자들도 규제를 준수하도록 하려면 이들의 규제순응 역량을 제고시켜 주어야 한다. 따라서 규제당국은 교육, 기술지원, 전문적 충고 등을 통해 피규제자들을 지원해 주고, 피규제자들을 도울 수 있는 민간 규제순응 전문가들을 육성시키는 작업이 바람직하다.

일부 국가들의 경우 규제순응 역량이 부족한 기업들은 민간 규제순응 전문가들을 활용하고 있다. 민간 규제순응 전문가들은 기업의 피고용자, 또는 컨설턴트로서 그 기업이 규제에 순응할 수 있도록 지원하는 역할을 하는데, 민간 규제순응 전문가란 안전 및 환경 전공 엔지니어, 성별 또는 인종 무차별 전문가, 금융 서비스 전문가, 소비자 권리보호 전문가 등을 의미한다. 규제당국은 시장 경제에서 이러한 전문가들을 육성시켜 주고 이 전문가들과 협력관계를 맺어서 규제순응을 향상시킬 수 있다.

3) 불순응에 대한 감시 강화

규제순응을 향상시키기 위해서 규제당국은 위반 위험성에 대한 분류(tiering)를 활용해야 한다. 즉, 리스크 분석 방법을 활용하여 어느 분야에서 순응이 가장 낮은 지를 추정하고, 규제를 위반할 가능성에 따라 규제당국의 감시자원을 분배하는 것이다.

감시 분류의 한 기준은 피규제 기업의 크기가 될 수 있다. 규모가 큰 기업은 그 규모 자체 때문에 일부 규제를 위반할 가능성이 크다. 특히 공해배출, 산업재해, 소비자 불만 같은 경우는 규모가 큰 기업에서 흔히 문제가 있는 분야이다. 여타 분류 기준으로는 지역적 위치(공장이 거주지나 자연보호지역 가까이 위치하고 있는가), 피규제자의 과거 위반여부(위반이 잦은 피규제자들을 특별히

감시해야 할 것인가)와 공장의 연령(오래된 공장이 새 공장보다는 더욱 위험할 수 있는가) 등을 들 수 있다. 여기서 분류의 기준과 감시의 우선순위는 문제의 성격에 따라 달라질 것이다.

또 하나의 방법으로는 규제당국이 각 피규제자(기업)들이 규제에 순응하는지를 검사할 때 각 기업들의 약점만 검사하는 선별적인 검사 방법이 있다. 즉, 어느 기업이 자체적으로 위험성 검토를 하고, 여기에 따라 자체적으로 검사 및 수정 체제를 도입한 경우, 규제당국은 그 기업의 검사 우선순위를 다른 기업보다 낮게 잡아 검사에 따른 부담을 감소시켜주고, 이 기업을 검사할 때에는 모든 세세한 요소까지 검사하기보다는 자체적 검사 및 수정체제가 올바르게 운영되고 있는지만 확인할 수 있다. 덴마크 고용환경 당국은 이와 유사한 방법으로 산업재해 규제준수 여부 및 보건환경을 검사하고 있다.

영국의 금융감독기관 중 하나인 투자관리규제기구(Investment Management Regulatory Organisation : IMRO)도 역시 유사한 검사분류방법을 사용하고 있다. IMRO는 상대적 리스크 평가 모델을 활용하여 각 기업의 위험성을 평가하는데, 이 평가는 다음 요소들을 기준으로 한다. 즉 ▲ 기업의 생산품이나 산출물에 따르는 고유의 리스크, ▲ 기업의 자본 수준, ▲ 기업 경영진의 능력과 경력, ▲ 기업의 순응체제 수준과 기업이 투자자 이익과 규제순응 문제에 보이는 관심도 등이다. IMRO는 내부적으로 이들 각 요소를 3점 기준으로 평가하고, 그 결과에 따라 각 기업에 IMRO 감시원이 각 업체에 감사를 나가는 횟수를 정한다.

그러나 이러한 분류방식에도 단점은 있다. 단점으로는 ▲ 리스크 평가, 검사 우선권, 검사 접근 방법의 판단 등으로 규제당국의 부담이 더욱 복잡하고 어려워질 수 있고, ▲ 규제 디자인이 더욱

복잡해짐에 따라 규제 디자인의 완료가 지연될 수 있다. 또한, ▲ 피규제자의 관점에서는 일부 피규제자가 선별적으로 특혜를 가지고 있다고 보일 수도 있으며, ▲ 일부 기업에 부당한 혜택을 주는 것처럼 보이면 이러한 분류를 하는 데에 있어서 법적인 제한이 따를 수 있다.

4) 자율적 순응, 대화 개시, 그리고 복구정의(restorative justice)

어느 피규제자가 규제를 위반했을 때 순응을 중요시하는 규제당국은 즉시 형벌을 부여하기보다는 피규제자가 위반을 수습하고 다시 규제에 순응하도록 피규제자를 유도해야 한다. 즉, 규제당국은 규제위반자에게 위반을 수정할 수 있는 기회를 주고, 규제위반자가 이를 완전히 수정하였을 경우, 피규제자를 용서해주는 복구정의 전략을 사용할 수 있다. OECD의 연구결과에 의하면 이러한 복구정의 전략은 기업들이 규제를 위반한 경우 이를 수정하는 데에 효과적인 것으로 나타났다.

영국에서는 탄광의 안전을 보장하는 데에 있어서 사고가 발생하거나 발생할 뻔하였을 때 모든 관련자(탄광 노동자와 경영자)들이 모여서 다음 사고를 예방하기 위해 어떠한 조치를 취해야 할 것인지를 의논하는 관례가 탄광의 안전을 보장하는 데에 상당히 효과적인 것으로 증명되었다. 미국 원자력 안전 보장기구에서도 어느 발전소에서 사고가 일어난 경우, 그 발전소의 임원들이 다른 발전소들의 임원들 앞에서 사고가 일어난 원인을 발표하는 것이 향후 사고가 반복되는 것을 방지하는데 중요한 역할을 한다는 것을 인정하였다. 안전보장 당국은 이러한 발표과정을 통해 잘못된 기업이 자기의 잘못을 인정하고 동료들에게 이를 발표함으로써 자기들의 잘못을 깨닫고, 동료들이 그들을 용서함으로써 “가족적”인 사

회조정 장치가 구축된다는 것이다.

또 하나의 사례로는 호주와 미국의 노인 영양소 규제순응 비교 분석 연구를 들 수 있다. 호주의 경우 영양소 감사팀이 복구정의의 전략을 활용한 경우, 즉, 감사팀이 위반행위를 정확히 지적하고 여기에 대한 불만을 표시하는 동시에 이러한 문제를 수정하고 있다는 영양소의 노력이 보일 때에는 긍정적인 반응을 보이는 경우 규제불순응 행위가 39% 감소되었다.

한편, 감사팀이 부정적인 요소만 강조하고 칭찬이 없이 형벌만 부과했을 경우 규제불순응 행위가 39% 증가하였고, 감사팀이 영양소의 문제를 이해하고 위반행위를 지적하지 않고 불만을 표현하지 않는 경우 규제불순응 행위는 증가하거나 당시 수준으로 유지되었다. 따라서 가장 효과적인 감사자들은 위반에 대해서 강력하게 불만을 표시하지만, 위반이 수정되면 여기에 대한 불만을 잊어버리고 피규제자와의 친의관계를 유지하며, 한 분야에서의 위반행위 때문에 다른 분야에까지 부정적인 평가를 하는 연관행위를 피하는 감사자들이라고 연구는 결론을 내렸다.

5) 복구정의가 실패하는 경우, 적절한 수준의 보복조치 시행

복구정의를 효과적으로 활용하기 위해서는 정부가 형벌을 가할 수 있다는 가능성을 남겨 놓아야 한다. 따라서 복구정의의 기회가 주어졌음에도 불구하고 적당한 반응을 보이지 않는 피규제자, 즉, 위반행위를 지속하는 피규제자들에 대해서는 확실한 형벌이 뒤따라야 한다.

OECD 연구의 궁극적인 결과는 규제당국이 규제순응을 효과적으로 유도시키기 위해서는 피규제자들이 넓은 범위의 규제도구와 수정수단을 가지고 있어야 한다는 것이다. 규제당국은 피규제자가

규제를 위반하였을 경우, 처음에는 설득이나 복구적인 전략을 사용하고, 이러한 전략이 실패하면 구체적이고 확실한 형벌을 부과해야 한다는 것이다. 따라서 만약 규제위반자가 위반을 수정하고 더 이상 위반을 하지 않으면 규제당국은 이 위반자를 완전히 용서해 주지만, 만약 규제위반자가 위반행위를 계속한다면 더욱 강한 제재를 부과하는 전략이 필요하다.

따라서 OECD는 규제당국이 위반자들에게 <표 3>에서 표시한 바와 같은 단계적 반응을 보이는 것이 바람직하다고 판단하고 있다. 규제 불순응을 대응하는 데에 있어서 초기 단계에 규제당국은 피규제자들이 규제에 순응할 의지를 가지고 있지만 능력부족, 또는 소홀함이나 나태함으로 무의식적으로 규제를 위반했을 것이라고 가정하고, 피규제자들이 규제를 순응할 것이라는 믿음을 가지고 위반에 대한 자율적인 수정을 요구하는 것이다. 그러나 위반이 계속되는 경우 확실하고 강력한 제재가 필요하다. 따라서 규제순응은 규제, 규제체제와 규제당국이 조건부(contingent) 반응을 보이고, 협력적(cooperative)이며, 강력하고(tough), 용서하는(forgiving) 경우에 최대화된다는 논리이다.

<표 3> 對기업규제 불순응 대응 단계

| 단 계 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 |
|------|----|------|--------|--------|------|------|
| 규제방안 | 설득 | 주의편지 | 민사적 형벌 | 형사적 형벌 | 허가정지 | 허가취소 |

자료: OECD(1999b), Ayres and Braithwaite(1992)에서 인용.

<표 3>에서 나타난 규제 불순응 반응은 기업을 상대로 한 하나의 바람직한 단계적인 반응이다. 그러나 각 회원국이나 규제당국은 상황에 따라 단계적 반응의 원칙을 활용하여 상황에 더욱 적합한

한 대응계획을 설정할 수 있을 것이다.

3. 기타 연구결과

OECD(2000b)의 부록에서는 규제순응을 최대화시키기 위한 전략에 대한 여타 연구를 다음과 같이 정리하였다. 여기서는 3가지 방법이 강조되었는데, ▲ 포괄적이며 실현가능성 있는 결과위주의 규제순응 접근방법 도입 ▲ 단계적 대응전략 ▲ 기타 규제순응 도구의 종합적 활용 등이다. 또한, 이러한 연구에서는 다음 2가지 테마가 등장하고 있다. 즉, ① 규제의 다양성과 규제공간 ② 기업 내 규제순응 체제 등이다.

다음은 이들 결과를 더욱 자세히 살펴본 것이다.

가. 포괄적이고 실현가능성 있는 결과위주의 규제순응 접근방법

규제순응을 향상시키기 위해서 첫째로 강조되는 부분은 “실현성”이다. 즉, 바람직한 규제는 이상적인 입장을 고수하는 것보다는 실증적 자료에 근거하여 실제로 규제의 목적을 달성할 수 있는 방법을 활용해야 한다는 점이다. 따라서, 이 접근방법은 전통적 통제 규제와 단순한 저지 이론보다는 규제에 대해서 더욱 종합적이고 포괄적인 관점을 가지게 되고, 디자인 단계에서부터 규제의 결과를 더욱 중요시하게 된다.

나. 단계적 대응전략

단계적 대응전략은 앞부분에서 강조한 전략으로 첫 단계에서는

비교적 협력적이며 호의적이며 포용적인 제재방식을 활용하고, 규제의 위반이 지속되면 형벌적인 제재방식을 도입한다는 단계적 대응전략이다. 여기서 강조되는 것은 협력성(cooperative)과 강경성(tough), 그리고 용서(forgiving)로서, 처음 위반이 발견되었을 때에는 협력을 강조하고, 위반이 지속될 때에는 확실히, 강경하게 벌을 부과하고, 피규제자가 위반을 수습하였을 때에는 피규제자를 용서해주는 관대함을 표시함으로써 피규제자의 호의를 유지하고 규제순응을 향상시킨다는 전략이다.

다. 규제도구의 종합적 활용

이러한 단계적 대응전략을 발전시킨 것이 규제도구의 종합적 활용 방안이다. 즉, 규제순응을 위한 여러 도구들을 검토하고, 여기서 어떠한 도구들의 상호보완 관계가 강력한지를 살펴보는 것이다. 이러한 연구결과에 따르면 규제 디자인에 있어서 다음 전략을 활용하는 것이 바람직하다.

- 다양한 규제도구와 기관을 활용하는 정책을 선호할 것.
- 개입이 적은 정책을 선호할 것.
- 정책목표에 합치되는 범위 내에서 단계적으로 규제순응 도구를 활용할 것.
- 규제당국 대체역할을 가장 효과적으로 할 수 있는 자들에게 규제당국의 권한을 위임할 것.
- 모든 관계자들에게 이득을 주는 win-win 결과를 가지고 올 수 있는 기회를 최대화할 것.

라. 규제의 다양성과 규제공간

규제의 다양성이란 규제를 정부나 규제당국이 중심이 되는 체제로 보지 않고, 다각적이며 다양한 개체들이 중심으로 되는 체제로 보는 관점을 말한다. 즉 정부뿐만 아니라 학교나 노동조합, 공장, 병원, 기업체 등 다른 기관들도 규율을 만들 수 있고 제재를 가할 수 있으며, 규제를 만들고 규제의 순응을 강요할 수 있다.

정부의 규제는 정부와 이들 여타 기관들과의 상호관계에 영향을 주게 된다. 따라서 규제순응을 최대화시키기 위해서는 규제당국의 전략뿐만 아니라 규제가 적용되는 “규제공간”, 즉 규제순응의 환경에 대한 연구도 필요하다. 규제에 대한 최근 연구는 어떻게 정부가 규제순응의 환경을 조성하여 “자연적인 순응”을 유도할지에 집중하고 있으며, 어떻게 규제 인플레이션 현상을 억제할지, 또 어떻게 규제 디자인과 규제집행 전략을 활용하여 규제와 사회적 목적을 일관화시키고, 어떻게 자율적이며 자연적인 규제의 순응을 유도할지 등에 관심을 두고 있다.

따라서 이 분야의 연구는 강요적인 자율규제, 인센티브의 활용, 시장원리 활용, 민간 권리 및 책임 부여, 기준 및 보험의 제3자 인증활용 등을 강조하며, 피규제자(기업)가 사회적 목적을 실현하도록 하는 동시에 그들의 활동에 대한 간섭이나 왜곡을 최소화시킬 수 있는 방법을 연구하고 있다.

마. 기업내 규제순응 체제

최근 일부 OECD 회원국 중에서는 기업체 내에서 자체적으로 규제순응을 실현하기 위해서 체계적인 절차를 설립하는 현상을 보이고 있다. 특히 환경보호, 산업재해 방지, 금융서비스 규제, 남녀

고용차별 방지, 인종 고용차별 방지 같은 분야에서 이러한 현상이 나타나고 있다. 본래 이러한 움직임은 미국을 중심으로 발생되었지만 현재는 여타 회원국들도 이 제도를 활용하기 시작하였는데, 중소기업보다는 대기업 중심으로 활용되고 있다.

4. 한국에 대한 시사점

제II장과 제III장에서 살펴본 바와 같이 어느 국가의 규제 순응률이 낮다면 이는 피규제자들의 책임이 아니라 오히려 규제당국의 책임이라고 하여도 무리가 아니다. 피규제자들의 규제순응을 향상시키기 위해서 규제당국은 규제를 피규제자들의 입장에서 순응하기 쉽도록 디자인해야하고, 규제를 이행하고 집행하겠다는 규제당국의 확고한 의지가 동반되어야 된다. 그리고 규제당국은 무리한 규제를 수정하는 합리적인 융통성도 보여야 한다. 이러한 규제당국의 노력이 없으면 규제는 정당성이나 당위성을 잃게 되어 피규제자들이 자율적으로 규제에 순응할 인센티브가 없어지게 되고, 형벌을 통한 규제순응도 결국에는 신뢰성을 잃게 된다.

OECD는 1999년~2000년 실시하였던 한국 규제개혁 검토에서 한국의 규제순응이 상당히 부진하기 때문에 한국정부는 규제순응을 향상시키는 데에 더욱 신경을 써야 한다는 제안을 하였다.²⁶⁾ OECD는 이를 위해 규제 디자인 과정에서부터 규제순응을 더욱 용이하게 하도록 하는 원칙을 포함시키라고 권고하였고, 정부와 민간 이해단체간의 대화를 더욱 촉진하라고 지적하였다. 그러나

26) OECD(2000a), p. 110.

어떻게 규제순응을 향상시키라는 더욱 구체적인 코멘트는 없었다.

한국 정부는 아직도 통제적 규제를 선호하고 있고, 규제당국은 피규제자들이 “당연히” 규제에 순응해야 한다는 입장을 가지고 있어 규제순응을 높이려는 노력이 부족한 상황이다. 즉, 규제는 당연히 준수되어야 하기 때문에 당위성이나 정당성에 대한 설명은 부족하고, 규제당국은 지시·통제적인 방법으로 규제순응을 강요하고 있으며, 이 때문에 규제의 집행이 일방적으로 불투명하게 이루어지고 있다. 따라서 정부당국은 규제순응이 당연하다는 생각을 버리고 규제 설립과정에서 투명성과 개방성을 보장하고, 규제를 설립하는 논리를 더욱 널리 알리며, 필요하면 당국의 논리를 이해 단체나 피규제자들에게 설명하여 이들을 설득시킬 필요성이 있다.

제Ⅲ장에서는 규제순응을 향상시키기 위해서 일관적이고 공정한 규제의 이행과 집행이 상당히 중요하다는 점을 강조하였다. 즉, 규제순응의 바탕은 두 축에 의지하고 있다고 말할 수 있는데, 하나는 피규제자들이 규제의 필요성과 당위성을 인정하는 것으로서, 이는 규제 디자인 단계에서 확보할 수 있다. 또 다른 하나는 정부의 위협도구, 즉 형벌의 위협인데, 이러한 위협적인 요소가 없으면 자율규제나 자율협정 등 비구속적인 방법도 실패하기 쉽다. 따라서 공정하고 일관성있는 규제의 이행과 집행, 또 정확한 형벌이 필요하다는 것이다.

그러나 한국에서는 이러한 공정하고 일관성이 있는 이행과 집행이 결여되는 경우가 많다. OECD에서는 단계적 반응전략으로 규제위반에 대응하라는 권고를 하고 있지만, 한국에서는 일시적인 경제·정치적 상황에 따라 규제가 차별적으로 집행되어 이러한 단계가 혼동되는 경우가 많다. 즉, Braithwaite는 규제 위반자들에게 대해서 설득-저지-형벌의 단계를 따르라고 제안하고 있지만, 한국

에서는 경우에 따라서는 형벌이 가해지지 않거나, 또, 어떤 경우에는 설득이나 저지단계가 없이 곧바로 형벌의 단계로 넘어가는 경우가 있다. 따라서 규제당국의 제재조치에 대한 예측가능성이 없어지고, 규제당국에 대한 신뢰도가 감소되어 규제순응을 더욱 어렵게 할 수 있다. 경기가 침체되는 경우 경기부활과 기업의 기(氣)를 살려야 한다는 구실로 일시적으로 규제를 약화시키는 경우도 들 수 있다.

또한, 한국의 경우, 형벌의 수준이 적당하지 않은 경우가 많다. 신문보도에 의하면 2000년 2월 공정거래위원회는 7대 재벌이 1조 790억원의 부정내부거래를 실시하였고 이 과정에서 재벌의 자회사들은 약 124억원의 실질적인 보조금을 받았다고 밝혀내었다. 그러나 이에 대해 공정거래위원회가 부과한 벌금은 오직 75억원에 불과하였다. 재벌들은 보조금 수준에도 미치지 못하는 벌금을 냄으로서 결국 재벌들의 자회사는 위법행위로 이득을 본 셈이다. 여기서 또 한가지 주의할 점은 과거 공정거래위원회가 유사한 벌금을 부과한 경우에도 벌금을 징수받은 회사들은 전체 부과 벌금의 40%정도만 지불하고 나머지는 지불하지 않고 있다는 점이다. 따라서 경우에 따라서는 자회사들이 실제로 지불한 벌금은 시장금리 수준보다 약간 높은 셈이었다. 이러한 문제는 벌금채정 제도가 잘못되었다는 점을 의미한다. 당시 내부거래에 대한 벌금은 재벌기업 총매출액의 2%로 한정되었다²⁷⁾. 이는 벌금으로 인해 기업이 너무 부담을 받지 않도록, 즉, 저지합정을 피하도록 도입된 제도라고 생각되지만, 한편으로는 너무 낮은 벌금으로 인해 기업들은 부당한 내부거래를 계속하는 도덕적 해이문제가 발생하고 있다. 기

27) 2001년 공정거래위원회가 부과할 수 있는 벌금이 증가되었지만, 아직도 기업의 총 매출액의 일정비율까지만 부과할수 있도록 되어 있다.

업들은 정부가 자신들의 존립을 위협할 정도로 과도한 벌금을 부과하지 않을 것이라고 인식하고 마음놓고 내부거래를 계속할 수 있다는 것이다.

여기에서 알 수 있는 것은 도덕적 해이의 상당한 부분이 개인의 도덕성 문제라기보다는 경제와 규제체제 또는 구조적 문제라는 점이다. 경제학 용어사전인 *New Palgrave*²⁸⁾에서는 도덕적 해이를 “경제 주체가 자기들의 효용을 극대화시킬 때, 행동에 대한 모든 책임이나 대가를 배당하는 것을 방해하는 불확실성, 또는 불완전 계약으로 인해, 자신들의 행동에 대한 영향을 받지 않거나, 책임을 받지 않으므로서 다른 주체에게 해를 끼치는 행위”라고 정의하였다. 따라서 한 국가의 법령·규제·관례·문화 등 구조적인 요소들이 경제주체의 행동에 대한 책임이나 대가의 부여를 방해하거나, 불확실성을 증가시키거나, 또는 계약을 저해시키는 경우, 도덕적 해이가 발생할 수밖에 없다. 따라서 도덕적 해이는 경영인의 윤리적인 문제라기보다는 그릇된 경제적 인센티브 제도에서 비롯되는 그 경제의 구조적인 문제이다.

적절하지 않은 수준의 형벌 외에도 도덕적 해이를 유도하는 규제적인 요소로서는 정부의 임의적 대출보장, 불투명한 규제관행, 자유로운 계약이나 거래를 금지 또는 제한하는 규제 등을 들 수 있다. 사회적 목적을 수행하기 위해서는 이러한 종류의 규제를 피할 수 없는 경우도 있지만, 이러한 규제는 근본적으로 시장원리를 왜곡시킬 가능성이 있다. 따라서, 도덕적 해이의 해결은 사회가 주는 인센티브의 변화, 즉 경제구조의 변화 차원에서 이루어져야 할 일이지, 도덕적·윤리적 차원에서 해결할 수 있는 문제가 아니

28) Y. Kotowitz(1989).

다. 도덕적인 해법을 통해 도덕적 해이의 극복을 추구하는 것은 궁극적으로 개인에게 경제적인 손해를 강요하는 행위이므로 장기적으로는 추진하기 어려운 해결책이다. 따라서 도덕적 해이를 제거하기 위해서는 이러한 문제점을 밝힐 수 있도록 투명성을 향상시키는 동시에 경제제도와 인센티브 구조의 변화, 특히 법과 규제에 대한 더욱 일관적이며 공정한 형벌체제가 필요하다.

이러한 형벌체제가 꼭 벌금으로 이루어질 필요는 없다. OECD 연구결과에서 나타난 바와 같이 저지합정을 피하기 위해서는 기업에 대한 벌금 외에도 책임경영자에 대한 직접적인 처벌, 기업의 특별혜택권 박탈 등을 통해 기업이 망하지 않도록 하면서도 적절한 형벌을 가할 수 있다. 그러나 중요한 것은 정확한 형벌을 공정하게, 그리고 일관성있게 부과하는 것이다.

여기서 다시 규제 디자인의 중요성이 강조된다. 즉, 규제 디자인 단계에서 이러한 도덕적 해이 및 저지합정의 가능성을 논의하고, 피규제자들이나 이해단체들의 염려를 듣고, 규제대체조치를 적절하게 고려하며, 적합한 수준의 형벌을 정하고, 규제의 편익을 구체적으로 검토해야 한다. 제I장에서 소개한 규제개혁의 각종 원칙도 역시 규제 디자인 단계에 중요한 역할을 할 수 있으며 또 이 과정에서 상당히 유용하게 사용될 수 있는 도구는 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis: RIA)이다. 제IV장에서는 RIA가 무엇인지, 또 규제당국이 RIA를 어떻게 사용할 수가 있는 지에 대해서 더욱 자세히 살펴보겠다.

제Ⅳ장 규제영향분석

1. OECD의 연구결과

OECD는 규제와 규제개혁의 연구에서 규제영향분석(RIA: Regulatory Impact Analysis)의 중요성을 강조해 왔으며, 회원국간 RIA에 대한 인식을 높이고 RIA의 효율성을 향상시키기 위해서 각 회원국의 경험과 사례를 정리한 연구를 1997년에 출간하였다²⁹⁾. 여기서는 1997년 OECD 연구 보고서의 일부를 발췌하여 소개하기로 한다.

가. 규제영향분석의 정의

규제순응을 향상시키기 위해서는 규제 디자인 단계에서부터 규제순응을 용이하게 하는 각종 요소를 규제에 포함시켜야 한다. 규제 디자인 단계에서 사용할 수 있는 가장 유용한 도구는 RIA인데, RIA는 규제 디자인 과정에서 작성되어야 하는 조사로서 ▲ 정부의 행동(규제의 도입)으로 생길 수 있는 주요 긍정적·부정적 영향을 체계적·일관적으로 검토하고 ▲ 그 결과를 규제도입 심사자들에게 전달하는 역할을 해야 한다³⁰⁾.

나. 규제영향분석의 목적

RIA를 사용하고 있는 회원국들은 RIA가 실현해야 할 목적을 다

29) OECD(1997e).

30) OECD(1997e), p. 14.

음 4가지로 정리하고 있다³¹⁾.

- ① 정부행동의 영향, 특히 실물경제와 사회에 미치는 이익과 손실에 대한 이해를 향상시켜 주어야 한다. 즉, 규제를 설립할 때, 실증주의적인 자료를 활용하여 규제의 효율성을 제고시키려고 노력해야 한다. 따라서 질이 높은 규제는 사회적으로 바람직한 목적을 최소 비용으로 실현시키는 규제이며, 정부는 법과 규제를 순응하는 데에 발생하는 비용을 무시하지 않아야 한다.³²⁾ RIA는 규제의 여러 이득과 손실을 비교함으로써 도입되어야 할 규제들에 대한 우선 순위를 설립할 수 있고, 더욱 중요한 규제에 자원을 할당시킴으로서 규제의 효율성을 제고하고 비용을 감소시킬 수 있다.
- ② 정부의 다양한 정책목표를 통합·조정해야 한다. 정부가 규제를 도입함으로써 실현하고 싶은 정책적 목표가 존재할 것이며, 하나의 규제로 다수의 정책적 목표를 실현하고자 하는 경우도 있을 것이다. 또한, 새로운 규제의 도입으로 여타 기존 정책적 목표에 긍정적, 또는 부정적 영향을 미칠 수 있는데, 이러한 정책적 목표들 사이의 관계를 검토하고, 이 목표들간의 조화를 추진해야 한다. 따라서, RIA는 단순한 검토분석 도구가 아니라 정책조화를 추진하는 도구로도 사용될 수 있다.
- ③ 투명성을 제고시키고 각 정부 부처 및 이해단체들간의 대화를 촉진시켜야 한다. RIA는 정부정책의 장점과 단점을 밝혀

31) OECD(1997e), pp. 16~18.

32) 1993년 한 OECD 회원국의 관료는 법에 따른 순응비용에 대한 질문에 다음과 같이 답을 한 바가 있다. “이것은 법적으로 요구하는 것이므로 비용은 무시해야 한다.” 그러나 효율적인 규제체제에서는 더 이상 이러한 논리를 받아들일 수 없다는 것이다.

준다. 따라서 RIA 제도를 본격적으로 실시하려면 민간 주체들과의 대화가 필요하다. 민간 주체들과의 대화가 촉진됨으로서 투명성도 제고되고, RIA의 질을 제고시킬 수도 있으며, 궁극적으로는 규제의 질을 향상시킬 수 있고, 규제순응률을 향상시킬 수 있다.

- ④ 정부의 책임성을 제고시켜야한다. RIA를 통해 정책에 대한 배경과 영향에 대한 정보가 수집됨으로서 각료와 정치인들은 정부의 정책이 국민에게 어떠한 영향을 줄 것인지를 더욱 정확히 파악할 수 있고, 정책당국과 각료들의 정책에 대한 책임이 더욱 명확해 질 수 있다.

다. 규제영향분석의 성격³³⁾

각 국가마다 RIA를 실행하는 방법론이나 RIA 프로그램을 담당하는 기관은 상당히 다를 수 있다. 그러나 규제, 또는 규제개혁을 총담당하는 부처가 자체적으로 RIA 프로그램 이행의 책임을 지는 경우가 대부분이다. 즉 RIA의 작성은 각 부처위주로 이루어지고, 여기에 대한 凡정부적 통제나 설득, 감시기능은 하나의 중앙기관이 책임지게 되는데, 이 중앙기관은 주로 규제를 총괄하는 기관이 되는 것이다. 따라서 RIA를 효과적으로 수행하기 위해서는 각 부처와 중앙기관 사이에 적합한 협력과 대립관계의 균형을 찾는 것이 중요하다.

RIA가 요구되는 규제의 범위도 역시 회원국마다 다르다. 일부 국가들은 행정명령 수준의 규제에만 RIA를 요구하는 반면, 일부 국가들은 법령의 경우에만 RIA를 요구하기도 한다. 물론, 법령과

33) OECD(1997c). pp. 18~20.

행정명령 양자에 대해 모두 RIA를 요구하는 회원국도 있다. 그러나, 지방정부의 규제에 대해 지방정부가 RIA를 작성하도록 요구하는 회원국은 현재까지 없다.

RIA의 공개 여부도 국가마다 다르다. RIA를 활용하는 17개 국가 중에서 3개 국가는 RIA의 초안을 공개하고 凡국민적 코멘트를 요청하고 있다. 6개 국가는 RIA 최종 보고서를 공개하고 있으며, 9개 국가는 RIA를 공개하지 않고 있다. 그러나, RIA를 공개하는 국가들은 민간과 정부간 대화가 더욱 활발하게 이루어지고 있으며, 정보의 수집이나 RIA의 질적향상에 좋은 영향을 미친다고 OECD는 평가하고 있다.

RIA의 사용이 활성화된 국가에서는 RIA 작성용 규율과 지침이 성문화되어 있다. RIA를 사용하는 17개 국가 중 8개 국가가 RIA의 작성에 대한 凡정부적 지침서를 마련하고 있다.

라. 규제영향분석의 문제점³⁴⁾

한편, RIA의 작성에도 많은 어려움이 존재한다. 가장 대표적인 문제는 편익분석으로서 규제에 대한 긍정적·부정적 영향을 금액으로 환산하기는 거의 불가능한 측면이 있다. 그럼에도 불구하고 대부분 규제관련자들은 금액을 기준으로 하는 규제 편익분석의 필요성을 인정하고 있다. 이밖에도 RIA 작성단계에서 발생될 수 있는 문제점들은 다음과 같다.

① 기술적 문제

- RIA를 작성할 때 일반적으로 사용할 수 있는 분석방법이 아

34) OECD(1997e), pp. 20~21.

직 완전히 개발되어있지 않다. 특히 편익분석에 있어서 사회적 할인율(discount rate)이나 무형적 이득을 계산할 때, 그리고 손해를 금액으로 환산하는 데에 사용할 수 있는 일반적인 방법을 찾는 데에 문제가 있는 경우가 많다.

- 데이터가 없거나 데이터 수집비용이 높은 경우도 있다.
- 분석방법이 너무 복잡하거나 분석의 비용이 너무 높은 경우도 있다.

② 사회적 가치의 상충 및 권력 다툼

- RIA를 반대하는 이해단체들이나 규제담당자들이 많은 경우 심한 마찰이 발생할 수 있다.
- 기존 규제체제로부터 이익을 받는 단체들은 RIA에서 고려될 여타 규제들이나 분석결과에 대해서 위협을 느낄 수 있다.

③ 체제적, 자원적 문제

- 규제당국에게 RIA의 작성을 의무화하지만, 이를 실제로 실현할 인센티브가 제공되지 않는 경우가 많다. 즉, RIA를 작성하지 않는 규제담당자들에 대한 충분한 제재장치가 없는 경우가 있다.
- 규제당국이 RIA를 작성할 만한 능력이나 자원이 부족하다.

④ 법적 문제

- 일부 규제의 경우, 모든 사회적 비용이나 영향을 무시하고 무조건 규제를 실현하도록 법이 규정됨으로서 처음부터 규제가 사회에 미치는 영향을 무시하게 하는 경우가 있다.

⑤ 절차적 문제

- RIA의 질적관리가 부진하여 RIA의 가치가 감소되는 경우가 있다.
- RIA를 규제설립 및 검토과정의 최후단계에 제출하도록 규정하여, 실질적으로 규제를 디자인하거나 검토할 때에는 RIA가 별 도움이 되지 않는 경우가 있다.
- 규제당국에게 빨리 결정을 내리라는 정치적 압력이 있어 충분한 분석이나 대화가 이루어질 시간이 없는 경우도 있다.

⑥ 정치적 문제

- 정치인들이 규제에 대한 정보를 요구하지 않으므로 RIA를 실시할 필요성이 감소되는 경우가 있다.

마. OECD 회원국의 RIA 사례

규제영향분석을 효과적으로 작성하기 위해서는 규제의 필요성과 효율성에 대한 기본적인 문제를 다루고, 여기에 대한 답을 찾으려고 노력해야 한다. 이러한 답을 더욱 구체적으로 하기 위해서 일부 회원국에서는 금액 기준의 편익분석을 요구하는 경우도 있다. 여기서는 RIA를 실시하는 일부 국가들이 RIA를 작성하는 규제 담당자들에게 요청하는 각종 요소들을 살펴보기로 한다.

1) 캐나다³⁵⁾

캐나다의 경우, 새로운 규제를 도입할 때 RIA 프로그램을 통해서 다음 요소들이 입증되어야만 새로운 규제를 도입할 수 있다.

35) OECD(1997c), Chapter 2 참조.

- 규제가 다루고자 하는 문제나 위험이 실제로 존재하고, 정부 개입의 정당성이 있었으며, 규제가 여기에 대한 최선의 수단이어야 한다.
- 국민들과의 대화가 이루어지고, 규제나 규제프로그램의 설립이나 개선 과정에 국민이 참여할 기회가 주어져야 한다.
- 국민·정부·기업차원에서 이득이 비용보다 높다는 점을 보여야 한다. 또한, 유한된 정부의 자원이 가장 효과적으로 활용될 수 있도록 정부자원 배분을 고려해야 한다.
- 규제가 경제에 미칠 수 있는 부정적 영향을 고려해야 한다. 특히 피규제자들에게 요구할 정보나 행정부담은 규제이행 및 집행에 필요한 최소한 수준으로 지정되어야 하며, 중소기업의 입장을 특별히 고려해야 하고, 같은 수준의 결과를 가지고 올 수 있는 규제대체 수단도 검토되어야 한다.
- 정부 부처간 협력관계를 준수하고, 부처간 협력을 최대화시키도록 노력한다.
- 규제집행자원을 가장 효율적인 방법으로 사용할 수 있도록 한다. 특히 규제절차 운영기준을 준수하고, 순응 및 집행정책을 밝히고, 집행역할에 충분한 자원이 존재하는 지를 확인해야 한다.

따라서 RIA에서는 도입할 규제에 대해 다음 질문을 답해야 한다.

- 정부가 개입해야만 하는 문제인가?
- 규제가 가장 효과적인 정부개입의 형태인가?
- 정부가 개입함으로써 바라는 목표가 정확히 무엇인가?
- 규제로 인한 이득이 비용에 비해 적절한가?

- 규제로 인한 이득은 누구에게 갈 것이고, 비용은 누가 부담하는가?
- 규제는 국제경쟁력, 중소기업 등에 어떠한 영향을 줄 것인가?
- 규제의 영향을 받는 자들과 대화가 있었는가? 그들은 이 규제와 규제의 영향에 대해 어떻게 생각하는가?
- 규제의 순응을 어떻게 감시하고 집행할 것인가?

또한, RIA는 다음 정보를 포함하고 있어야한다.

- 규제에 대한 설명: 왜 규제를 설립하려 하는가를 설명할 것.
- 대체조치: 왜 규제가 여타 규제대체조치보다 우수한지를 설명할 것.
- 손실과 이득: 각종 손실과 이득을 지적하고, 가능하면 이를 금액으로 환산할 것.
- 대화: 부내간, 부처간, 민간단체간 이루어진 대화를 요약하고, 이들이 지적한 문제점을 정리하고, 이를 어떻게 수정하였는지를 지적할 것.
- 순응과 집행: 순응을 보장할 수 있는 전략과 집행수단을 제시할 것.
- 정보창구: 추가적 정보를 요청할 수 있는 담당자나 주소를 포함할 것.

2) 영 국³⁶⁾

영국은 RIA를 “Compliance Cost Assessment(CCA)”라고 부르며,

36) OECD(1997e), Chapter 3 참조.

여기에는 다음 정보가 포함되어야 한다.

- 타이틀: 제안된 규제의 타이틀
- 목적: 제안된 규제의 목적
- 옵션: 제안된 규제의 사회적 목적을 실현할 수 있는 여타 방법들을 나열하고, 왜 규제가 이 방법들보다 더욱 효과적으로 목적을 실현할 수 있을 지를 설명함.
- 분야: 제안된 규제의 영향을 받을 경제적 분야(기업, 또는 산업을) 지적하고, 그 분야의 총 기업수를 추정하고, 이 중 중소기업의 숫자를 추정함.
- 대화: 제안된 규제에 대해 누구와 얼마동안 대화를 하였는지를 지적함.
- 기업비용: 제안된 규제로 인해 “일반”기업에서 발생할 수 있는 비용을 측정함. 여기서는 일시적 비용(장비 투자비, 법률 서비스 비용 등)과 지속적으로 발생하는 비용(인건비용, 소비자재 비용, 검사 및 허가비용, 집행비용 등)들이 포함되어야 함.
- 중소기업: 중소기업에 대한 영향을 특별히 조사함.
- 분야별 비용: 규제의 영향을 받을 분야의 총비용을 환산함.
- 경쟁력: 영국의 국내·국제경쟁력에 주는 영향을 설명함.
- 감시: 순응비용을 감시하는 방법과 기간을 지적함.
- 질문: 코멘트를 할 수 있는 담당자나 주소를 포함시킴.

영국의 경우 이러한 RIA를 규제설정과정의 초기에 완료시켜 향후 규제도입 논의과정에서 RIA의 결과를 활용하도록 노력해 왔다. 또한, RIA를 작성할 때 각 규제당국이 준수해야 할 사항들을 모은 지침서를 발간하여 배포한 바가 있다.

3) 호 주³⁷⁾

호주의 경우 모든 기존 규제의 필요성을 재검토하는 작업을 1996년에 실시하였는데, 호주는 다음 교훈을 인식하고 규제의 재검토 작업을 진행해야 한다고 지적하고 있다.

- 경제연구와 보고서의 공개는 규제개혁 프로그램에 대한 국민의 지지를 강화시킬 수 있다.
- 개혁 프로그램은 명확하고 설득력 있는 목적을 기초로 해야 한다.
- 모든 이해단체들의 염려를 감안해야 한다.
- 개혁이 성공하려면 정치적 지지가 있어야 하는데, 정치적 지지를 얻으려면 관료조직내, 또 凡국민적인 지지가 있어야 한다.
- 호주와 같은 연방국가에서 凡국가적 개혁을 시행하기 위해서는 연방정부와 지방정부간 협력을 도모하고 각 정부의 역할을 조정하는 기관적·체제적 기반을 구축해야 한다.
- 개혁에 대한 국민의 신뢰성이 있어야 하며, 개혁의 기준은 일관성있고 객관성이 있게 적용되어야 한다. 또한, 규제를 재검토할 때에는 독립적인 기관의 의견을 따라 재검토할 규제를 선정해야 하고, 부처가 규제의 유지를 요구할 때에는 독립적인 기관의 검토가 필요하다.
- 재검토 과정에서 규제에 대한 이득과 손실의 분석이 필요한데, 이러한 분석은 凡경제적 차원에서 이루어져야 하고 그 결과는 공개되어야 한다. 중립적 검토기관이 이러한 분석을 하는 것이 바람직하다.

37) OECD(1997c), Chapter 4 참조.

- 검토담당자와 규제개혁 담당자는 “공공이익”이 무엇인지에 대한 정의를 정확하게 파악하고 이를 효과적으로 다른 사람들에게 설명해 주어야한다.
- 결과의 실적이 추가적 개혁을 도울 수 있다.

4) 미 국³⁸⁾

미국의 경우 1971년에 닉슨 대통령 아래 비공개적인 규제검토 프로그램을 처음 실시하였다. 여기서는 환경규제의 영향만을 검토하였는데, 기업의 관점이 중요시되었으며 구체적인 편익검토는 이루어지지 않았다. 따라서 닉슨 대통령의 프로그램에서는 기업의 관점만이 고려되었고 비공개적으로 실시되었으므로 규제완화에 대한 부정적인 인식을 심어주었다. 그 이후 포드, 카터, 레이건, 부시, 클린턴 행정부도 모두 규제검토 및 규제개혁 프로그램을 실시하였는데, 그 범위는 환경 이외에 다른 분야까지 확장되었고 그 과정도 공개되고 투명화되었다³⁹⁾.

미국은 규제개혁과 RIA 프로그램을 실시하면서 다음 두가지 중요한 교훈을 얻었다. 첫째, RIA에서는 높은 수준의 객관성, 質과 신뢰성이 보장되어야 한다는 점이고, 둘째, 규제개혁을 집행하는 절차는 공정하고, 영향을 받는 모든 단체들에게 공개되어야 한다는 점이다.

이들 두가지 목적을 수행하기 위해서 Kenneth Arrow 등 11명의 저명한 경제학자들은 편익분석에 대한 8개의 원칙을 제시하였는데⁴⁰⁾, 이는 RIA를 작성하는 데에 있어서 유용한 도구로 활용할

38) OECD(1997e), Chapter 5 참조.

39) 최근 미국의 언론보도에 따르면 부시대통령도 대규모 규제완화 및 철폐 프로그램을 준비하고 있다.

수 있다. 이들 8개의 원칙은 다음과 같다.

- 편익분석은 정책의 긍정적·부정적 영향을 보여주는 유용한 도구이다.
- 규제담당자들은 규제를 개발할 때 규제에 따르는 경제적 비용과 이득을 고려해야 하며, 규제당국은 경제분석을 활용하여 규제의 우선순위를 정할 수 있어야 한다.
- 중요한 규제의 결정과정에서는 편익분석을 꼭 실행해야 한다.
- 규제당국은 중요한 규제에 대해서는 편익분석을 꼭 실행해야 할 것이고, 기대되는 이득이 추정된 손실보다 클 것이라는 점을 설명할 수 있어야 하겠지만, 이러한 결과에 대해서 규제당국이 추정치에 대한 엄격한 책임을 지기는 곤란하다.
- 제안된 규제에 따르는 손실과 이득의 추정은 가능한 한 금액으로 표시되어야 할 것이다.
- 외부 제3자들이 분석을 많이 할수록 분석의 質은 향상될 것이다.
- 제안된 여러 규제들의 손실과 이득을 추정할 때 사용되는 경제적 가정(assumption)⁴¹⁾은 같아야 할 것이다.
- 편익분석의 주목적은 경제의 전반적인 손실과 이득을 추정하는 데에 있지만, 가능하면 이러한 손실과 이득이 사회적으로 어떻게 분배될지도 측정하는 것이 바람직하다.

바. 효과적인 규제영향분석

OECD(1997e)의 제9장에서는 각 회원국들의 RIA 제도를 분석하

40) Arrow et al.(1996) 참조.

41) 사회적 할인을, 사망이나 사고를 방지하는 데에 사회가 두는 가치 비중 등.

고 검토하여 각 제도의 장점을 종합적으로 정리하였다. 여기서 나온 결과 중 일부를 살펴보기로 한다.

RIA를 성공적으로 운영하고 있는 대부분의 국가들에서는 RIA를 규제설립 과정과 정부 업무 수행에 필수적인 요건으로 인식하고 있다. 즉, 관료와 국민들이 RIA를 불필요한 부담으로 보지 않는다는 것이다. 그리고 이러한 RIA에 대한 신뢰성을 구축하기 위해서 RIA를 작성하는 데에 체계적인 접근방법을 사용하고 있다. 즉, 모든 RIA는 일관성이 있는 최선의 분석방법을 활용하고, 이를 작성하는 데에 있어서 투명성과 책임성이 보장되는데, 투명성과 책임성을 보장하기 위해서는 자연적으로 규제당국, 피규제자들과 이해단체들간의 대화가 활성화되어야 한다.

RIA는 다음 8가지 원칙에 따라 작성되어야 한다.

- ① 체계성: RIA는 규제를 체계적으로 검토하는 시스템의 일환이어야 하며, RIA의 결과가 정책에 영향을 줄 수 있는 체제가 설립되어야 한다.
- ② 실증성: RIA를 작성하는 데에 있어서 담당자는 주어진 비용의 한계 내에서 통계자료와 실증적인 분석방법을 최대한 활용해야 한다.
- ③ 일관성과 융통성: 분석의 논리적 정당성을 최대화시키기 위해서 RIA에서는 여타 연구들과 일관성이 있는 분석방법을 사용해야 한다. 그러나 RIA를 작성하는 데에 있어서 사용할 수 있는 자원은 한정되어 있으므로 어느 정도의 융통성은 있어야 한다. 즉, RIA 연구방법에 대한 큰 틀은 마련하되, 상황에 따라 자료나 시간이 한정되어 있다는 점, 또는 문제에 따라 다소 다른 연구 접근방법이 필요하다는 점을 인식하고 여기에 적용할 수 있는 융통성이 부여되어야 한다.

- ④ 폭넓은 적용: RIA는 최대한 넓은 범위의 정책도구에 적용되어야 할 것이다. 즉, RIA를 회피하기 위하여 다른 정책도구를 사용할 수 없도록 모든 정책도구에 대해 RIA를 요구해야 한다.
- ⑤ 투명성과 대화의 촉진: RIA를 작성하는 데에 있어서 광범위한 이해관계자들과 대화를 나누고, RIA의 결과도 역시 최대한 광범위하게 공개되고, 결정에 대한 이유 및 기준이 명확히 설명되어야 할 것이다.
- ⑥ 시기의 적절성: RIA는 정책수립 초기단계에 시작되어야 하며, RIA의 결과가 정책을 수립하는 데에 영향을 줄 수 있도록 시기적절하게 완료되어야 할 것이다.
- ⑦ 민감성: 정책수립자와 규제당국이 RIA의 결과를 최대한 활용하려면 RIA와 정책수립간에 직접적인 관계가 있어야 하며, RIA는 실용적인 결과를 추구해야 한다.
- ⑧ 실용성: RIA를 작성하는 데에 있어서 비용이 지나치게 높지 않아야 하며 너무 오랜 기간이 걸릴 수 없다.

이 밖에도 RIA는 장기적인 관점에서 작성되어야 하며, 질이 높은 RIA를 작성하고 이를 정책수립 과정에 적절히 활용하려면 규제당국 뿐만 아니라 이해단체, 정치인, 관료 등 규제에 관여하는 모든 주체들이 RIA를 작성하고 활용할 수 있는 역량을 제고해야 한다.

RIA의 효과를 최대화시키기 위해서 OECD 연구에서는 다음 10가지 방법을 권장하고 있다.

- ① RIA에 대한 정치적 지원을 최대화할 것: 정부의 최고 고위층이 개혁의 원칙과 RIA의 사용을 지지해야 한다. 장관, 또

는 각료급 수준에서 RIA의 사용을 의무화시키도록 한다.

- ② RIA에 대한 책임을 신중하게 부여할 것: RIA의 책임을 규제 담당 부처에 위임하면 그 부처의 책임감이 증가하고, 정책수립 과정에 있어서 RIA의 결과를 최대한 활용하려 할 것이다. 한편, RIA의 절차를 감시하고 일관성, 質과 신뢰성을 보장하기 위해서는 하나의 중앙부처가 RIA 감시와 質의 보장에 대한 책임을 부여하는 동시에, 그 역할을 수행할 수 있도록 충분한 권한과 재량이 주어져야 한다.
- ③ 규제당국을 교육시킬 것: 質 높은 RIA를 작성할 수 있도록 규제당국자들을 교육시켜야 한다.
- ④ 일관적이면서도 융통성이 있는 분석방법을 활용할 것: 앞에서 언급하였듯이 분석의 논리적 타당성을 최대화시키기 위해서 RIA는 여타 연구들과 일관성 있는 분석방법을 사용해야 하지만, RIA에서 사용할 수 있는 자원이 제한되어 있으므로 어느 정도의 융통성도 있어야 한다.
- ⑤ 통계자료 수집전략을 개발하고 이행할 것: 규제 분석의 質을 높이려면 質 높은 통계자료를 수집할 수 있어야 한다. 따라서 RIA에서 사용할 수 있는 통계자료의 기준을 마련하고, 이러한 質 높은 자료를 한정된 기간내에 구할 수 있는 전략을 개발해야 한다.
- ⑥ 중요한 과제에 RIA를 우선적으로 사용할 것: 국민에게 영향이 큰 규제나 RIA가 규제검토 결과에 가장 큰 영향을 미칠 수 있는 규제에 우선적으로 RIA 자원을 배분해야 한다. 중요한 정책이라면 그 정책의 형태(법령, 대통령령, 또는 행정령)와 관계없이 RIA를 시행해야 할 것이다.
- ⑦ 정책수립 단계에서 RIA를 조기에 도입하고 RIA를 정책수립

단계에 필수적인 과제로 간주할 것: 규제당국은 정책을 수립하는 데에 있어서 RIA를 필수적인 과제로 여겨야 한다. 즉, 규제당국은 RIA를 하찮고 귀찮은 과제로 여겨서는 안된다.

- ⑧ 결과를 공개할 것: 정책수립자는 분석자가 아니므로 RIA의 결과를 널리 공개하고, 정책의 영향이나 선택할 수 있는 정책의 범위를 당사자들에게 정확하게 전달해야 한다. 모든 RIA가 동일한 연구방법 및 보고형태를 사용한다면 결과의 전달에 큰 도움이 될 것이다.
- ⑨ 대중의 참여를 최대화 할 것: 정책수립에 있어서 폭넓게 여러 이해단체들과 상의해야 한다. 여러 차례의 단계적인 상의 과정이 필요할 수도 있다.
- ⑩ 신설규제 이외에 기존규제에도 RIA를 활용할 것: 규제를 신설할 때에만 RIA를 사용하지 말고 기존규제를 평가할 때에도 RIA를 활용해야 한다.

RIA 작성에 있어서 규제당국의 역량이 부족한 경우 RIA의 작성을 여타 기관, 또는 민간 연구기관에 의뢰할 수도 있지만 장기적으로 볼 때 이는 바람직하지 않다. 규제담당 부처에서 RIA를 작성하는 것은 규제 담당자들을 교육시키는 효과도 있기 때문이다. 즉, 규제를 담당하는 관료들은 대부분 규제를 연구하고 분석하는 전문가들이 아니다. 규제담당 부처는 피규제자(기업)들과 긴밀한 이해관계를 유지하고 있기 때문에 경제 전체적인 관점보다는 피규제자들의 관점을 가지고 피규제자들의 이해관계를 대변하려고 하는 경향이 있다⁴²⁾. 또한, 정치가들이 빠른 결과를 요구함으로써 충분한

42) 이러한 현상을 규제포획(regulatory capture)이라고 하는데, 규제포획이 꼭 부정부패를 의미하는 것이 아니다. 오래동안 규제를 담당하는 부처와 피규제자

분석이 이루어지지 않을 수 있고, 규제담당 부처가 RIA를 작성하는 데에 익숙하지 않아서 RIA의 질이 낮을 수 있고, RIA의 결과를 충분히 정책수립 과정에 반영시키지 않을 수 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 오히려 각 부처가 RIA를 작성하는 것이 바람직하다. 즉, 각 담당자가 RIA를 작성함으로써, 여기에 대한 경험이 축적되면 RIA의 질이 향상되고 이러한 문제들을 극복할 수 있을 것이다. 한편, 이러한 문제점들에서 비롯되는 악영향을 최소화시키고 RIA의 효율을 최대화시키기 위해서 한 정부 부처에게 모든 부처의 RIA 작성절차를 감시하는 책임과 권한을 부여하는 것이 바람직하다.

RIA의 질을 향상시키고, RIA의 효율성과 영향력을 제고시키기 위해서는 일관적이고 중립적인 방법으로 편익조사를 실시하고, 규제당국과 피규제자, 그리고 각 이해단체들간의 대화를 활성화시켜야 한다. 또한, RIA를 작성하거나 심사할 수 있는 역량이 제한되어 있을 경우, 영향력이 크거나 결과가 중요한 규제에 우선순위를 두어야 할 것이다.

2. 한국에 대한 시사점

현재 한국은 규제를 신설하거나 기존 규제를 강화할 때 규제영향분석(RIA)을 요구하고 있다. 여기서 규제의 신설이나 강화를 신청하는 부처는 이에 대한 기본적인 편익을 계산하고, 각종 규제대

들간 접촉이 지속되면 규제담당 부처는 피규제자들과 동화되어 그들과 비슷한 관점을 가지게 되고 피규제자들의 입장을 대변해 주는 경향이 생길 수 있다.

체수단을 검토하며, 그 결과를 규제개혁위원회에 제출하게 되어있다. 규제개혁위원회는 이 자료를 검토한 후 규제의 신설이나 강화의 필요성을 인정해야만 규제의 신설이나 강화를 승인하게 된다.

현재 한국은 RIA를 공개하지 않고 있다. RIA 설문에 답한 17개 OECD 회원국 중 9개 국가도 한국과 같이 규제영향분석을 공개하지 않고 있다. 그러나 한국의 경우 규제에 대한 신뢰성이 낮고 규제 효율성 향상을 위한 규제 디자인 역량이 아직 부족하며, 피규제자들이나 이해단체들간의 대화도 아직 부족하다. 그러나 만약 규제개혁위원회가 RIA를 공개하게 되면 이러한 문제점이 크게 해소될 것이다.

즉, RIA를 공개함으로써 국민들은 정부가 규제를 신설하거나 강화할 때 규제당국이 충분히 각 문제점을 검토하고 있다는 점을 이해할 것이고, 규제에 대한 필요성과 당위성도 인정하게 될 것이다. 만약 RIA의 분석이 부진한 경우나, 법적인 규제보다 더욱 효율적인 규제가 존재하거나, 또는 규제의 이행이나 집행이 불가능할 경우, 피규제자와 이해단체들은 이를 지적해낼 수 있다.

규제개혁위원회에는 공무원 이외에도 각종 민간대표들이 참여하고 있지만 이들이 규제의 모든 분야에 대한 전문성을 가지고 있지는 않다. 또한, 규제개혁위원회내 위원의 숫자가 제한되어 있으므로 규제개혁위원회가 모든 이해관계자들을 대표한다고 보기도 어렵다. 따라서 RIA를 공개하게 되면 모든 이해관계자들이 공개된 RIA의 결과에 대해 논의할 수 있으므로 자연히 이해단체들과 피규제자들이 규제설립 과정에 참여하게 되고, 규제당국과 국민간의 상호대화가 촉진되어 규제집행률과 규제순응률이 향상될 수 있다. 또한, 이러한 대화로 규제가 널리 홍보될 것이고 규제에 대한 이해를 촉진시킬 수 있을 것이다.

RIA의 공개는 규제 디자인 단계에서 규제의 문제점을 밝혀주어 효율성을 향상시킬 수 있으며, 공개적인 대화를 통해 규제에 대한 다각적인 방면의 문제를 다루도록 함으로서 규제에 대한 신뢰도를 향상시킬 수 있다. 따라서 한국은 RIA의 공개를 적극적으로 검토해야 할 것이다.

제 V 장 OECD 연구와 기타 연구와의 관계

1. 규제체제의 4대 구성요소

규제체도와 규제순응에 관하여는 많은 연구가 축적되어 있다. 여기서는 규제순응에 관한 법, 경제이론, 경제성장에 대한 통계적인 경제연구 등에서 도출된 결과를 하나씩 소개하고자 한다. 법 분야에서는 법학자 Lessig이 제안한 新시카고학파의 규제접근 방법을 살펴보고, 경제이론에서는 新제도경제학, 그리고 통계적 경제 연구에서는 Barro의 장기 경제성장연구에서 경제성장과 법치주의 간의 관계를 살펴보도록 하겠다. 이 연구결과들은 앞 제 II장과 제 III장에서 논의한 OECD 연구의 결과를 이해하는 데에 상당한 도움이 될 것이라고 생각한다.

법학자인 Lessig(1999)에 따르면 어느 개인이나 기업을 규제하기 위해서는 다음 4가지 요소가 존재해야 한다고 지적하였다. 즉 ▲ 법(Law) ▲ 사회관례(Norms) ▲ 시장(Market) ▲ 구조(Architecture) 등이다.⁴³⁾ 경우에 따라서 위의 4가지 요소는 서로 보완적인 역할을 하여 규제의 순응과 효율성을 증가시키기도 하고, 일부 경우에는 이들 4가지 요소들간에 서로 충돌이 발생하여 규제의 효율성이 감소되기도 한다. Lessig은 이러한 연구접근방법을 新시카고 학파(New Chicago School) 접근방법이라고 명칭하고 있다⁴⁴⁾. 여기서 법은 제재가 가능한 명령을 의미한다⁴⁵⁾. 따라서 정부나 여타 규제

43) Lessig(1999), pp. 88~96과 pp. 235~239.

44) 즉, 규제의 다양성과 규제공간을 강조하고 있다.

45) Lessig는 사회의 가치관을 표현하는 법(공휴일을 정하는 법)이나 정부의 구조

자는 법과 이에 따른 제재의 위협을 통해서 피규제자의 행동을 조정하게 된다.

사회관례는 정부이외에 사회공동체 구성원들이 서로 상호부과하는 행동에 대한 제재를 의미한다. 여기서 말하는 관례는 어떤 사회적인 습관보다는 공동체가 요구하는 사회적인 행동을 의미하고, 따라서 관례를 위반하는 경우 위반자는 사회의 관례에서 배제된 자(deviant)가 된다.

시장이란 가격을 통한 사회제재 및 행동규제를 의미한다. 예를 들어서 가격을 지불하는 경우 어떠한 물품에 대한 소유권이 이전된다. 그러나 시장을 통한 규제를 가능하게 하기 위해서는 이전에 법적제도와 사회관례가 어느 정도 성립되어 있어야 한다. 즉, 법과 사회관례를 통해 소유권이 정해지고, 바람직하지 않은 소유권 이전방식(도둑질, 약탈 등)이 정의되어 있어야 한다.

구조란 주어진 사회의 구조를 의미한다. 여기서는 문화보다는 물리적인 의미가 더욱 강한데, 주어진 물리적 환경이 규제와 규제순응에 영향을 줄 수 있다는 것이다. 위에서 언급된 4가지 요소를 통해 금연규제를 살펴보면, 먼저 금연이라는 사회적인 목표를 실행하기 위한 금연 법이 존재하고, 담배를 피우는 행위를 부정적으로 보는 사회의 관례가 있으며, 담배를 구입할 수 있는 경제적 여건(즉, 시장)과 담배 자체(담배의 '구조,' '성질'이나 '본질')의 성격이 있는데 이들 4가지 요소를 통해 금연규제를 집행할 수 있다. 구조를 통한 제재란 담배는 하나의 물체이므로 물리적인 통제가 가능하다는 것이다⁴⁶⁾.

를 정하는 법 등 다른 종류의 법도 있다는 점을 인정한다. 그러나 이러한 법은 일단 규제와는 큰 관계가 없다고 주장하고 있다.

46) 한편, 일례로 지적재산권은 물체가 아닌 무형의 개념이기 때문에 물리적인

정부는 법, 사회관례, 시장, 구조 등 4가지 요소를 활용하여 개인이나 기업을 규제하고 원하는 목표를 달성한다. 즉, 정부는 사회적 목적을 실현하고 개인이나 기업을 규제하기 위해서 법을 직접적으로 적용할 수 있고, 그 외에도 사회관례나 시장, 기술구조를 활용할 수 있다. 예를 들면 정부가 국민들에게 자동차 안전벨트를 매도록 강요할 때에는 안전벨트 착용을 의무화하는 법을 통과시키고 이를 집행할 수도 있지만, 그 외에도 對국민 교육을 실시할 수 있다. 이러한 교육은 정부가 사회관례에 영향을 주어 사회적 목적을 실현시키는 하나의 예라고 할 수 있다. 정부는 안전벨트를 착용하지 않는 경우 세금이나 벌금을 부과할 수 있는데, 이는 시장을 이용하여 개인의 행동을 규제하는 예이다.

구조를 통해서 개인을 규제한 사례는 19세기 프랑스 파리의 경우를 들 수 있다. 당시 파리에 좁고 골목이 심한 거리가 많았는데, 이러한 거리에 장애물이 설치되면 교통은 쉽게 마비될 수 있었다. 그러므로 사회반란자나 혁명가들은 반란을 일으킬 때 이러한 도시구조를 이용하여 거리를 쉽게 마비시킬 수 있었다. 따라서 루이 나폴레옹 3세는 사회반란이나 혁명을 제지하고 사회반란자들의 행동을 규제하기 위해서 파리의 거리를 확장하고 거리를 서로 연결시키는 등 파리의 거리구조를 개조하였다. 앞의 제II장에서 예를 들었던 바와 같이 놀이공원에서 차례로 줄을 서게 하는 인프라 시설도 역시 구조를 통한 규제라고 할 수 있다.

한편, 법, 사회관례, 시장, 구조 등 4개의 요소는 규제를 내성화(subjective)시킨다. 피규제자들이 규제를 내성화할수록 규제순응은 향상된다. 특히 법과 사회관례는 규제를 내성화시키는 데에 효과

적이다. 그러나 규제를 내성화시키는 데에는 피규제자 차원에서도 상당한 노력이 필요하다는 점을 기억해야 한다. 한편, 규제순응을 더욱 용이하게 하도록 사회를 “건축”할 수도 있다는 점도 유의해야 한다⁴⁷⁾. 구조를 통한 규제를 사용하는 경우에는 규제순응에 있어서 피규제자가 굳이 규제를 내성화시킬 필요가 없다.

따라서 규제순응을 향상시키기 위해서 정부는 이들 4가지 요소들을 모두 동원해야 한다. 먼저 규제의 효과가 극대화되도록 법규나 규제를 디자인하고, 그 다음으로 법규와 여타 3가지 요소의 상호관계를 검토해야 한다. 즉, 이들 4가지 요소가 피규제자인 개인이나 기업에 주는 각종 인센티브에 대한 연구가 진행되어야 한다고 Lessig는 주장하고 있다.

2. 신제도경제학(New Institutional Economics)

경제학 측면에서도 사회구조와 경제제도, 그리고 규제와 관련된 연구가 진행되고 있는데, 이 분야의 경제학을 신제도경제학(New Institutional Economics: NIE)이라고 한다.

신제도경제학(New Institutional Economics: NIE)은 경제·정치·사회적 제도가 경제주체들에게 주는 인센티브를 연구 대상으로 하고 있다. NIE는 경제의 구조와 운영의 법칙, 각종 경제지배 및 통제(governance)⁴⁸⁾가 경제주체에 주는 영향, 다시 말하면 경제의 각

47) Lessig(1999)는 인터넷과 사이버공간에서 이러한 구조의 중요성을 강조하고 있다.

48) 즉, 정부가 법체제를 통해 개인이나 기업의 활동에 영향을 주는 행위나, 기업이 기존 법이나 관례를 통해 기업의 활동에 영향을 주는 행위 등을 의미하고 있다.

종 제도와 구조가 각 경제주체에 주는 긍정적 또는 부정적 인센티브에 대한 연구라고 할 수 있다. 과거 新고전(neoclassical) 경제학은 주어진 경제구조, 체제와 제도 안에서 각 경제주체(즉, 개인이나 기업 등)가 어떻게 이윤이나 효용을 최대화시킬 수 있는지를 검토하는 데에 중점을 두고 있다. 그러나 경제학 내에서도 경제제도 자체가 경제주체의 행동에 영향을 줄 수 있다는 점은 오래 전부터 인식되어 왔고, 따라서 경제제도를 어떻게 구축하고 운영하면 경제의 효율성을 최대화시킬 수 있는지에 대한 연구가 지속적으로 이루어져 왔다. 1980년대 이 분야를 연구하는 경제학자들은 이러한 연구를 신제도경제학(New Institutional Economics)이라고 명칭하였다. 따라서 NIE의 연구범위는 신고전 경제학에서 다루는 문제 외에도 각종 지배규칙, 국가의(또는 세계의) 각종 정치·경제·사회적 환경과 문화까지 포함하고 있다. 또 NIE에서는 정부도 나름대로의 이익을 추구하고 있으므로 정책을 평가하는 데에 있어서 정부의 인센티브나 자익도 경제제도 연구의 일환이 되어야 한다는 점을 강조하고 있다.⁴⁹⁾

Williamson(2000)은 다음 표를 사용하여 신제도경제학의 연구범위를 설명하였다.

49) 신고전 경제학에서는 어느 제도의 복지후생 효과를 분석하는 경우, 정부의 유일한 목표가 국익이나 국민복지를 최대화하는 것이라는 “자비로운 독재자(benevolent dictator)” 가정을 활용하고 있다. 그러나, 실질적으로는 정부도 나름대로의 이익을 추구하고 있고, 정부가 자신의 이익을 추구할 때 국익이나 국민복지의 최대화를 무시할 수 있으므로 정치경제(political economy)나 규제를 연구할 때에는 “정부는 자비로운 독재자”라는 가정이 적합하지 않다는 지적이 늘고 있다. 무역경제학에서는 경제적 지대의 추구(rent seeking)를 연구할 때 신제도경제학적 관점이 활용되고 있다.

<표 4> 신제도경제학의 연구범위와 목적

| 계층 | 연구 | 연구 범위 | 변화 시간 | 목적 |
|----|--------------------------------|--|-----------|------------------------|
| 1 | 문화 사회학 이론 | 비공식적 기관체제, 관습과 관례, 사회적 규범, 종교 | 100~1000년 | 비계산적인 경우가 많음. 자발적 |
| 2 | 제도환경 소유권 경제학 실증적 정치학 이론 | 경제활동에 영향을 주는 공식적 법률 및 규칙, 특히 소유권(정치, 사법, 관료제도) | 10~100년 | 기관의 구조체제를 최적화(1차적 효율화) |
| 3 | 지배규칙 거래비용 경제학 | 경제활동의 방식, 특히 계약(정부체제와 거래체제의 합치성) | 1~10년 | 지배체제를 최적화(2차적 효율화) |
| 4 | 자원배분과 고용 전통적 경제학, 대리인 이론 | 가격과 수량, 인센티브의 합치성 | 지속적 | 한계조건을 최적화(3차적 효율화) |

자료: Williamson(2000).

NIE를 연구하는 경제학자들은 대체로 제1계층의 “문화”는 이미 구축되어 있으므로 변동할 수 없는 요소라고 간주한다.⁵⁰⁾ 제1계층인 문화를 변동시키려면 100년내지 1000년이 시간이 걸린다고 생각하고 있다.

제2계층인 제도환경은 주로 정부의 구조와 형태(입법부, 사법부, 행정부의 권한 및 책임의 분배), 계약법과 소유권의 정의 및 집행 등을 의미하는데, 여기서는 제1계층인 ‘문화’가 이미 주어진 상태에서 정부의 구조와 형태, 계약법과 소유권 등이 어떻게 형성되는지를 살펴보게 된다. 이 분야의 변화는 보통 10년 내지 100년이 걸리지만, 경제나 정치적 위기를 겪고 있는 국가에서는 이보다 빠

50) 그러나 문화가 경제에 영향을 준다는 점은 인정하고 있다.

른 속도로 변화를 추구할 수 있다고 보고 있다. 예를 들면 뉴질랜드는 금융위기를 겪으면서 제도환경의 변화를 짧은 기간에 성공적으로 추진하였다. 그러나 이러한 경우는 상당히 이례적으로 볼 수 있다⁵¹⁾.

제3계층인 지배규칙은 제2계층에서 정의된 법률과 계약법, 소유권에 따라 경제주체(개인이나 기업 등)가 어떠한 방법으로 자신들을 조직하고 편성하며, 어떠한 방법으로 계약과 소유권을 집행해 나아가는지를 보는 것이다. 즉, 법률을 어떻게 해석하는지, 또 이에 따라 어떠한 관행을 설립하는지를 연구하는 것이다.

제4계층은 제1~3계층에서 주어진 환경에 따라 각 개별주체가 어떻게 행동하는가를 연구하는 것이다. 제4계층의 연구가 전통적인 경제학 분석이라고 할 수 있다.

이러한 관점에서 규제체제에 대한 연구는 크게 보면 경제제도(institution)에 대한 연구의 일부라고 할 수 있다. 규제는 제2계층이나 제3계층의 요소로서 경제주체들이 행동을 할 수 있는 환경을 마련해 준다. 여기서 유의할 점은 제2계층이나 제3계층 차원에서 어떠한 변화가 이루어지려면 보통 1년부터 100년의 시간이 걸린다는 점이다. 즉, 규제제도를 확고히 개선하는 작업은 1년내지 100년의 시간이 걸리는 작업이다. 한편, 규제순응을 통해 법치주의의 “문화”를 설립하고, 사회적 자본 및 사회신뢰성을 축적하는 작업은 100년내지 1000년이 걸리는 작업이라고 할 수 있겠다.

51) 아시아 금융위기 이후 한국의 경제개혁의 대부분도 제2계층과 제3계층에 대한 개혁을 추구하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

3. 규제순응, 법치주의와 장기적 경제성장

스위스 국제경영개발연구소(IMD) 등 국제적 연구기관에서 여러 국가의 규제체제와 투명성을 비교·분석한 것을 살펴보면, 선진국이나 경제성장률이 높은 국가들은 대체로 투명한 경제체제와 사회체제를 가지고 있으며, 규제가 비교적 합리적이라는 결과를 볼 수 있다. 앞에서 보았듯이 투명하고 합리적인 규제체제는 규제순응을 향상시키는 효과를 가지고 있으므로 합리적인 규제체제와 규제순응, 법치주의와 경제적 성장은 긴밀한 관계를 가지고 있다고 말할 수 있다.

Barro와 Xala-i-Martin(1995)은 111개 국가들의 경제성장률과 법치주의·정치체제와의 인과관계를 회귀분석으로 조사한 바가 있다. 그 결과에 따르면 법치주의(법의 집행, 분쟁해결 및 정권이전에 대한 효과적인 체제 존재 여부)는 경제성장률과 긴밀한 관계를 가지고 있다는 결과가 나타났다. 법치주의 지수가 하나의 표준편차 단위만큼 증가하면⁵²⁾ 경제성장률이 매년 0.8% 증가한다는 결과가 나타났다. 정확한 인과관계를 측정하기는 어렵지만, 저자들은 법치주의가 강하면 경제가 성장한다고 결론을 지었다.⁵³⁾

따라서 합리적이고 효과적인 규제체제를 수립하는 것은 장기적 경제성장에 필요한 요소라고 할 수 있다.

52) 이 경우 법치주의 지수는 0~6이었는데, 한 단위의 표준편차는 2이다.

53) 반대로, 경제가 성장하여 국민의 복지수준이 높아지자 법치주의가 향상된다는 해석도 가능하다.

제VI장 결론 및 한국에 대한 시사점

1. 한국의 규제순응

아직 한국은 규제순응에 대한 구체적인 연구가 부족한 편이다. 따라서, 한국의 규제순응 상황을 고려하기 위해서는 여기에 대한 일반인들의 고정인식들을 살펴볼 필요성이 있다. 그리고 이 고정인식들은 규제순응을 향상시키는 방법을 연구하고 규제를 설립하고 집행하는 과정에서 마땅히 고려되어야 할 것이다. 이러한 고정인식이 진실인지의 여부는 향후 실증적 연구를 통해 밝혀져야 할 것이다.

한국의 규제순응에 대한 가장 큰 고정인식은 한국의 규제순응이 다른 OECD 회원국들보다 낮다는 국내외 일반인들의 인식이다. 한국의 규제순응이 다른 국가들보다 낮은 이유로는 정책 경직성, 규제순응 문화의 부재, 비합리적인 규제와 비효율적인 집행 등이 제시되고 있다.

또한, 한국은 신뢰성이 약한 사회라고 인식되고 있다⁵⁴⁾. 즉, 제V장의 신제도경제학 부문에서 논의된 <표 4>의 내용을 고려한다면, 한국은 제1계층의 사회적 자본이 낮은 국가이다. 그러나 이러한 사회적 자본의 축적은 100년내지 1000년이 걸리는 작업이므로 현재 한국의 입장에서는 별도리가 없는 상태이다. 따라서 한국에서 규제순응을 향상시키기 위해서는 제2계층인 법률, 정치, 사법, 관료제도와 소유권 그리고 제3계층인 지배규칙과 계약권의 중

54) Fukuyama(1995)도 한국은 신뢰성이 낮은 사회라고 지적한 바 있다.

요성이 더욱 강조되어야 하는데, 아시아 금융위기 이후 국내외 여러 연구자들이 한국에게 권장하는 각종 경제개혁의 대부분도 바로 제2계층과 제3계층에 관한 내용들이다. 한국의 1998~1999년 규제개혁도 결국 제2계층과 제3계층의 문제를 다룬 것에 해당된다.

본 연구에서 다루고 있는 주제들의 대부분도 바로 제2계층과 제3계층의 문제를 다룬 것으로 볼 수 있다. 제1계층의 사회자본이 약한 한국의 입장에서 제1계층의 사회자본이 강한 국가의 수준만큼 규제순응을 향상시키기 위해서는 제2계층과 제3계층을 다른 국가들보다 더욱 효과적으로 설계하고 운영하는 방법밖에 없다.

규제순응에 대한 연구는 일종의 주인-대리인(principle-agent) 문제에 대한 연구라고도 할 수 있다. 즉 규제순응의 연구에 있어서는 정부가 주인이고 국민은 대리인인데, 정부가 규제제도, 즉 제2계층과 제3계층의 제도들을 어떠한 방법으로 설계하고 운영해야만 사회적 목표를 가장 효율적인 방법으로 실현할 수 있는가를 연구하는 것이다. 그러나, 경우에 따라서는 정부가 원하는 바와 국민이 원하는 바가 다를 수 있는데, 이때에 어떠한 방법으로 국민이 원하는 바를 정부 정책에 잘 반영시킬 수 있는가 하는 점도 연구되어야 한다.

이밖에도 한국의 규제제도와 규제순응을 살펴볼 때 한국에서는 비공식적인 규제순응 장치는 갖추어져 있지만 공식적인 규제순응 장치는 약한 편이라는 인상을 받을 수 있다. 즉, 법적인 제재나 순응보다는 사회적인 제재나 순응이 강한 편인데, 여기서 주목해야 할 문제는 법치주의에 대한 문제이다. 즉, 質이 낮은 법과 규제에 대한 부진한 이행과 집행 때문에 국민의 법체제에 대한 신뢰성이 약화되고 있다는 점이다. 또, 제II장에서 조치실패를 논의할 때 규제순응을 향상시키기 위해서는 국민이 자율적으로 규제에 순응

할 수 있는 환경을 만드는 것이 중요하다고 언급한 바 있다. 그리고 규제당국도 국민들이 쉽게 규제에 순응할 수 있도록 규제를 디자인하고 규제체제 및 기타 인프라를 마련해 주어야 한다고 강조하였다.

김종래(1994)는 한국의 경우 규제순응이 제대로 이루어지지 않는 이유 중 하나는 법치주의 전통의 부재라는 지적을 인용하였다⁵⁵⁾. 그러나, 이해하기 어려운 규제나 효율성이 결여된 규제를 지속적으로 도입하면 법에 대한 신뢰성이 약화되고 법치주의의 기반이 더욱 훼손될 수 있다. 그런데, 규제순응이 약하다는 구실로 일부 이해관계자들은 오히려 더욱 강력한 규제를 요구하는 경향이 있는데, 이는 규제의 숫자를 늘리고 규제의 복잡성을 증가시켜 또 다시 규제순응을 감소시키는 악순환을 야기할 수 있다. 특히, 한국의 정치 사회적 여건은 이러한 악순환을 가속화시키는 데에 중요한 역할을 해 왔다. 박경호·정윤수(2000)는 다음과 같이 지적하고 있다.

“백화점 재활용코너의 설치를 강제하고 있는 규제의 경우 현재 운영상태를 보면 실제로 거의 이익이 없다고 볼 수 있다. 그러나 만약에 이 규제를 없앨 경우 환경부의 재활용정책이 후퇴한 것이 아니냐라는 비난이 쏟아질 수 있으므로, 재활용코너 설치 규제가 규제순응을 확보하지 못하고, 또 형식적으로 운영되고 있음에도 불구하고 관련 규제를 없애지 못하고 있다.⁵⁶⁾”

이렇게 불필요한 규제가 유지됨으로서 그 규제에 대한 신뢰도가 약화되고, 나아가서는 규제순응과 법치주의에 대한 신뢰도가 약화되는 악순환이 계속된다. 이러한 문제는 현존하는 규제체제를 약

55) 박경호·정윤수(2000), p. 40에서 재인용.

56) 위의책, p. 40.

화시킬 뿐만 아니라 사회 전체적으로 법치주의에 대한 신뢰도를 약화시키는 부정적인 영향을 미칠수 있다. 즉, 제1계층의 사회자본을 약화시킬 수 있다는 것이다.

따라서 한국에서는 규제설립 문화의 혁신적인 변화가 필요하다. 만약 한국의 법치주의 전통이 약하다면 규제당국은 이를 감안해서 순응하기 쉽도록 규제를 디자인하고, 규제의 이행과 집행에 더욱 심혈을 기울여 법치주의의 전통과 문화를 구축시켜야 할 것이다. 이러한 노력이 수 십년 축적되어야 비로소 법치주의의 전통이 자리를 잡기 시작할 것이다.

이러한 작업을 촉진시키기 위해서는 규제의 당위성이나 정당성을 강조해야 하는데, 여기서 유용한 수단은 목적위주의 규제를 설립하고, 모든 피규제자들이 쉽게 이해할 수 있는 규제를 사용하는 것이다. 따라서 여기서는 규제당국과 피규제자들간의 활발한 대화가 필요하고, 규제당국은 자신들의 논리를 확실하게 구축하고 방어할 수 있는 태도가 필요하다. 규제영향분석(RIA)을 규제 디자인 단계에서 잘 활용하면 이러한 논리의 제고나 피규제자들과의 대화를 상당히 촉진시킬 수 있을 것이다.

규제를 충실하게 집행할 것이라는 사회적 신뢰를 구축하고 법치주의의 전통이 자리를 잡기 위한 또 하나의 중요한 요소는 규제의 지속적이며 일관적인 이행과 집행이다. 즉, 규제순응을 보장하기 위해서는 궁극적으로 피규제자가 계속 규제를 위반하는 경우 여기에 대한 확실한 제재조치가 취해 질 것이라는 신뢰도가 필요하다. 일단 규제가 도입되면 여기에 대한 지속적인 이행과 집행이 이루어져야만 피규제자들은 규제집행 문화의 변화를 인식할 것이고, 규제를 위반하는 경우 확고한 규제당국의 반응을 예상할 수 있으므로 규제순응에 대한 태도가 변할 것이다. 따라서 규제의 이행이

나 집행이 불가능하거나 자원이 부족하여 이행이나 집행을 할 수 없다고 규제당국이 판단하는 규제는 처음부터 도입하지 말아야 한다. 이행이나 집행이 불가능한 규제를 도입하고 이에 대한 이행과 집행이 미미하거나 비일관적인 경우 또는 단속기간에만 집행하는 규제가 다수 도입되는 경우 이러한 규제를 무시할 것이므로 규제 순응과 법치주의 설립에 부정적인 영향을 줄 것이다.

2. 한국의 규제개혁

한국은 1998년~99년에 <표 5>와 같이 대규모 규제완화(deregulation) 및 개선을 시도하였지만, 아직도 결과는 부진하다고 평가받고 있다. 특히, 철폐된 규제의 숫자에 비교하면 아직도 한국의 규제환경이 나쁘다는 지적을 받고 있다.

<표 5> 한국의 규제개혁 실적(1998~99년)

(단위: 규제의 건수)

| 1998 | | | 1998 정비 이후 변경 | | | | 1999 | | | |
|---------|-------|-----------------|-------------------|----------|------------|-----------|---------------|------|-----|----------|
| 당초규제 | 폐지 | 잔존 규제 (A) | 국회 수정, 계류, 재심사 | 신설 심사 | 누락규제 등록 | 소계 (B) | 정비대상 (A+B) | 폐지 | 개선 | 잔존 규제 |
| 1만1,125 | 5,430 | 5,695 | 234 | 608 | 274 | 1,116 | 6,820 | -503 | 570 | 6,308 |

자료: 규제개혁위원회(1999, 2000), 『규제백서』.

1999년에 기업을 대상으로 한 조사결과에 따르면 응답자의 60%가 규제개혁강도에 비해 성과는 없을 것이라고 대답을 하였는데, 최근 IMD 등 국제기관의 규제 및 투명성 관련 조사자료를 보면

규제개혁 이후 한국 규제체제에서 근본적인 변화는 미미하다는 결과를 보여주고 있다.

<표 6> 한국의 국가경쟁력 평가

| 항 목 | | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----|----------------|------|------|------|------|------|------|
| IMD | 총 순위 | 27 | 30 | 35 | 38 | 28 | 28 |
| | 투명성 순위 | 36 | 38 | 43 | 42 | 41 | 36 |
| | 관료주의 순위 | 33 | 37 | 42 | 40 | 35 | 24 |
| | 부정부패 순위 | 26 | 36 | 33 | 36 | 34 | 28 |
| | 조사한 국가들의 수 | 46 | 46 | 46 | 47 | 47 | 49 |
| WEF | 총 순위 | 20 | 21 | 19 | 22 | 27* | n.a |
| | 정부관료에 의한 부담 순위 | 32 | 35 | 50 | 49 | ** | n.a |
| | 행정규제로 인한 부담 순위 | 37 | 48 | 43 | 53 | *** | n.a |
| | 조사한 국가들의 수 | 49 | 53 | 53 | 59 | 59 | n.a |

주: 1. n.a.: 자료 없음.

2. 2000년부터 WEF는 평가종목을 다소 변형시켰다.

* 현재 경쟁력 순위임(향후 성장경쟁력 순위는 29위).

** 정부관료에 의한 부담 순위는 없어지고, 그 대신 정부관료의 능력순위와 정부관료의 정실함(impartiality) 순위가 추가되었는데, 여기서 한국은 각각 24위, 27위를 기록하였음.

*** 행정규제로 인한 부담 순위가 없어지고 일반적 규제에 의한 부담의 순위가 추가되었는데, 한국은 여기서 27위를 기록하였음.

자료: IMD, The World Competitive Yearbook(각호), WEF(World Economic Forum), The Global Competitiveness Report(각호).

한국 규제개혁의 결과가 부진한 이유는 한국의 규제개혁이 수량 위주의 규제완화 및 피상적인 개혁에 그쳤기 때문이라는 지적이 많다. 2001년 1월 Price Waterhouse Coopers(PWC)社は 투명성 지수를 개발하여 35개 국가의 지수를 발표하였는데, 역시 한국은 최근 투명성을 제고하기 위하여 상당한 수준의 개혁을 시도하였음에도 불구하고 여전히 낮은 평가를 받았다.

PWC社의 조사에서 한국은 평가대상 35개국 중 5번째로 가장 불투명한 국가로 평가받았다(O 지수 73점). 1위는 중국(O 지수 85점), 2위는 러시아(84점), 3위는 인도네시아(75점), 4위는 터어키(74점임) 등이다.

PWC社의 연구결과를 분야별로 살펴보면, IMD의 결과와는 달리 한국의 부패도는 비교적 낮다고 평가받았지만, 다른 지수는 모두 높은 상태이다. 특히 A지수(기업지배와 회계의 투명성)는 연구대상 국가들 중 가장 높다. L지수(법체제의 투명성과 예측성)는 대상국가들 중 5위, E지수(경제정책의 투명성과 예측성)는 12위⁵⁷⁾, R지수(규제체제의 투명성과 예측성)는 2위이다. A지수에서 한국의 불투명성이 높은 치명적인 이유로는 조건부 회계(contingency accounting)가 지적되었다. 반면, 최근 법과 규제에 대한 예측가능성이 상당히 향상되었고, 부패가 상당히 감소되었다는 긍정적인 평가도 받았다.

PWC社의 연구결과를 정리한 <표 7>에 의하면 불투명성으로 인한 손실을 세금율로 환산한다면 한국은 35%의 가산 세율을 가지고 있는 셈이고,⁵⁸⁾ 국제금융시장에서 불투명성으로 인한 가산금리를 계산하면 한국은 969 포인트의 가산금리를 지불하고 있는 셈이다.⁵⁹⁾ 한국이 <표 7>에서 염려해야 할 점은 한국 법체제와 규제체제의 투명성과 예측성이 여전히 부진하다는 것이다. 역시 PWC社의 결과에서도 한국의 규제개혁의 질적 결과가 양적 결과에 비해서는 부진하다는 결과가 나타나고 있다.

57) 그러나, 이 분야에서 한국은 76점을 받았는데, 5개의 국가가 77~78점을 받았다.

58) 가장 투명한 국가인 싱가포르(29점)를 기준으로 할 때.

59) 가장 투명한 국가인 싱가포르(29점)를 기준으로 할 때.

<표 7> Price Waterhouse Coopers社의 불투명성 연구결과

| | C | L | E | A | R | O | 세금 | 위험성 |
|--------|----|----|----|----|----|----|----|------|
| 한국 | 48 | 79 | 76 | 90 | 73 | 73 | 35 | 969 |
| 체코 공화국 | 57 | 97 | 62 | 77 | 62 | 71 | 33 | 899 |
| 인도네시아 | 70 | 86 | 82 | 68 | 69 | 75 | 37 | 1010 |
| 일본 | 22 | 72 | 72 | 81 | 53 | 60 | 25 | 629 |
| 멕시코 | 42 | 58 | 57 | 29 | 52 | 48 | 15 | 308 |
| 싱가포르 | 13 | 32 | 42 | 38 | 23 | 29 | 0 | 0 |
| 대만 | 45 | 70 | 71 | 56 | 61 | 61 | 25 | 640 |
| 영국 | 15 | 40 | 53 | 45 | 38 | 38 | 7 | 63 |
| 미국 | 25 | 37 | 42 | 25 | 48 | 36 | 5 | 0 |

주: C: 부정부패지수, L: 법적역량지수(주주의 권리 평가 포함), E: 경제정책지수, A: 회계 및 기업지배 투명성 지수, R: 규제 투명성 지수, O: C, L, E, A, R 지수들의 가중평균임. 숫자가 높을수록 불투명성이 높음(즉, 투명성이 낮음).

세금: 불투명성으로 인한 손해를 세금 동등치(%)로 환산한 숫자

위험성: 국제금융시장에서 불투명성으로 인한 리스크 프리미엄(각 국가의 외환보유액을 고려한 프리미엄)을 % 포인트로 환산한 숫자. 세금과 위험성 수치를 환산하는 데에 있어서는 싱가포르가 기준국가로 사용되었음.

자료: Price Waterhouse Coopers(2001), The Opacity Index.

한편, 박경호·정윤수(2000)의 연구에서는 한국의 규제개혁에 있어서 체감도가 낮은 이유를 다음과 같이 지적하였다.

- 규제개혁 사안에 대한 일선 공무원의 이해 및 인식부족
- 일선의 집행관료에게서 나타나는 소극적 행정행태
- 변경된 규제개혁 사안에 대한 일반 국민들의 이해부족
- 규제개혁에 대한 일선 공무원의 부정적인 인식, 특히 자기권한상실에 대한 염려
- 보이지 않는 규제(행정지도, 협의 등)의 유지
- 복합규제⁶⁰⁾의 경우, 전체적인 시각에서 규제가 정비되어야 하

지만 개별규제만 개선함으로써 실질적인 효과가 부진

- 규제를 만들 때 시민의 부담과 불편을 제대로 고려하지 않는 행정편의현상

이러한 이유들을 검토하면 한국에는 규제의 질적향상과 규제순응에 대한 문제점들이 여전히 남아있다는 점을 알 수 있다. 정부는 규제의 질적향상을 위해 노력을 하고는 있지만 아직까지 결과는 부진한 형편이다.

3. 한국에 대한 제안

여기에서는 위에서 언급된 한국의 규제체제와 규제순응에 대한 각종 문제점을 해결하기 위한 3가지 제안을 제시하려 한다. 본 보고서에서는 규제순응을 향상시키기 위해서는 크게 디자인 단계와 실행 단계의 두가지 측면에서 접근을 해야 한다는 점을 보여주었다. 즉, 규제순응을 향상시키기 위해서는 디자인 단계에서 규제의 정당성을 향상시키고, 규제순응을 용이하게 하는 방법으로 규제를 작성해야 하며, 실행단계에서는 이렇게 설립된 규제를 규제당국이 일관성있게 집행해야 한다는 것이다. 제IV장에서 언급한 바와 같이 RIA의 도입은 규제 디자인 단계에서 규제의 정당성을 향상시키고 규제의 효율성과 순응 용이성을 향상시키는 데에 큰 도움이 될 수 있다. 한국은 현재 규제를 신설하거나 강화할 때 RIA를 의무화하고 있지만, 이를 국민에게 공개하지는 않고 있다. 따라서 본

60) 동일한 분야에 있어서 여러개의 규제가 동시에 적용되는 경우를 의미한다.

보고서의 첫 번째 제안은 RIA를 공개하고 여기에 대한 논의를 가능하게 하는 것이다. 두 번째 제안은 일반적이며 흔히 강조되는 제안의 하나로서, 규제당국은 규제를 일관성 있게 집행하라는 것이다. 이 2가지의 큰 제안 이외에 또 하나의 세부적인 제안으로는 여러 분야에 대한 규제통합공고 제도를 도입하라는 것이다. 물론 이들 세 가지 제안이 규제순응에 대한 모든 문제를 해결할 수는 없다. 그러나, 규제순응도를 향상시키고 규제순응에 더욱 호의적인 환경을 구축하는 데에 상당한 도움이 될 것이다. 아래에서는 이 제안들을 더욱 자세히 설명하고자 한다.

가. 규제영향분석의 공개

첫 번째 제안은 규제영향분석(RIA)을 규제심사 초기단계에서 공개하고 규제 설립 및 도입과정에서 규제순응을 필히 고려하라는 것이다. 즉, RIA를 작성하고 규제를 심사할 때 피규제자들이 해당 규제에 어떻게 순응할 것인지, 또 순응비용은 얼마가 될 것인지를 필히 고려해야 할 것이다.

제II부에서 보았듯이, 규제순응을 향상시키기 위해서 피규제자들에게 규제의 필요성과 당위성, 공정성을 설득시켜야 하고, 규제에 쉽게 순응할 수 있도록 규제순응 비용을 최소화시켜야 한다. 피규제자들이나 이해관계자들과 규제당국간의 원활한 대화가 가능한 경우 피규제자들에게 규제의 필요성과 정당성을 설득시키는 데에 큰 도움이 될 수가 있고, 규제순응에 대한 문제를 비교적 쉽게 파악할 수 있게 됨에 따라 순응에 대한 문제를 파악하는 데에 큰 도움이 될 것이다. 가장 바람직한 방법은 각 규제를 논의할 때만다 공청회를 실시하는 것이겠지만, 현재 정부 및 규제개혁위원회의

업무량을 고려할 때 모든 규제에 대해서 이러한 대화를 촉진시키기 위한 공청회를 실시하기는 불가능할 것이라고 판단된다. 만약 RIA를 공개하고, 피규제자들이나 이해관계자들이 RIA의 결과에 대해 문서로 평가를 하고, 제안을 제출하며, 수정안을 제시할 수 있게 하면, 간접적이라도 새로운 규제의 문제를 파악하고 이를 수정하는 데에 큰 도움이 될 것이다. RIA의 공개가 규제순응을 향상시키는 데에 어떻게 긍정적인 역할을 할 수 있는지를 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 RIA가 공개되면 규제의 필요성과 정당성이 논의되고, 또 RIA의 결과를 논의하는 과정에서 여러 사회단체의 견해와 제안이 규제의 도입과 집행과정에 반영될 수 있으므로 규제의 신뢰성 향상에 도움이 될 것이다. 규제에 대한 사회적 신뢰성을 확보하기 위해서는 모든 국민들이 규제가 실현하고자 하는 목표를 쉽게 이해할 수 있고, 정부가 도입한 규제가 이러한 목표를 실현하는 가장 효율적인 방법임을 인식해야 한다. 즉, 규제의 필요성과 정당성이 인식되어야 한다. 이를 위해서는 규제심사 과정에서 여러 이해단체들의 견해를 최대한 폭넓게 수용하고, 각 이해단체의 염려사항을 중립적이고 과학적인 방법으로 고려한 후 결과를 폭넓고 투명하게 알리는 것이 중요하다. 현 규제개혁위원회에는 공무원, 학계, 기업, NGO 등의 대표들이 참여하고 있지만 위원회의 크기가 제한된 이상 모든 이해관계자들이 규제개혁위원회에 포함될 수는 없다. 그러나 비록 자기 이해관계단체가 규제개혁위원회의 위원이 아니지만 자기 단체의 견해가 심사과정에 고려될 수 있다는 대화 채널을 유지하면 규제심사과정의 신뢰도 제고에 유리할 것이다. 그리고 각 단체가 제시한 문제점을 RIA에서 구체적으로 고려하고, 이 RIA 보고서를 대외적으로 공개하면 정부가 이러한 문제를 일

단 고려했다는 점이 널리 알려지고, 규제에 대한 신뢰도가 향상될 수 있을 것이다.

둘째로는 RIA를 공개함으로써 규제에 대한 이해도를 높일 수 있다는 점이다. 규제의 문구를 작성할 때, 규제가 실현하고자 하는 결과를 위주로 작성하는 것, 즉, 절차보다는 목표와 원칙을 위주로 알기 쉽게 작성하는 것이 규제에 대한 이해를 용이하게 하는 데에 중요한 역할을 할 수 있다. 사회에서 법률의 숫자가 증가하고 재판이 많아지면서 규제의 문구를 법적으로 더욱 정확하고 세세하게 작성하는 경향이 있는데, 제II장에서 소개한 호주의 노인 요양소 사례에서 보았듯이 너무 세세한 법률 위주의 규제는 오히려 규제 순응을 저하시킬 수 있고 규제 신뢰도를 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 RIA를 통해 피규제자들과 규제당국이 규제를 쉽게 이해할 수 있는지를 확인해야 한다. 규제를 이해하기 쉬우면 임의적인 해석이 어려워지므로 규제에 대한 신뢰도를 제고시키는 데에도 한 몫을 할 수 있다.

셋째로 RIA의 공개는 규제당국이 규제를 집행할 때에도 도움이 될 것이다. RIA 검토 단계에서 피규제자들은 새로 신설되는 규제의 집행에 대한 각종 문제점들을 제시할 것이다. 담당부처나 규제 심사 당국은 이러한 문제점을 고려하고 여기에 대한 계획을 미리 세울 수 있다. 즉, 규제를 심사하는 단계에서 시행령의 일부를 규제와 동시에 작성하는 셈이다. 따라서 규제의 집행에서 규제당국의 임의적인 규제해석을 줄일 수 있고, 이러한 임의적인 해석에서 비롯될 수 있는 모순이나 공무원의 행정편의주의, 또는 해석을 회피하려는 데에서 비롯되는 공무원의 소극성을 극복하는 데에 도움이 될 것이다. 또한, 피규제자들이 규제나 규제의 집행에 대해서 문제를 제기할 때 규제당국은 자기들의 행동을 방어하고 정당화하

기 위하여 RIA의 결과물을 활용할 수 있을 것이다.

피규제자들이 규제에 대한 이의를 제시할 때 규제당국은 그 규제를 정당화할 수 있어야 한다. 즉, 규제가 실제로 사회적 목적을 수행하게 작성되어 있고, 또한 규제가 여타 방법보다는 목적을 더욱 효과적으로 수행할 수 있다는 증거를 제시할 수 있어야 할 것이다. RIA는 규제가 바람직하게 작성되었는지를 확인하는 도구로서 이러한 문제도 역시 RIA에서 고려되어야 할 과제가 된다. RIA는 규제의 정당성을 증명하는 자료가 되는 셈이므로 RIA가 공개되면 피규제자들을 설득시키는 데에도 중요한 역할을 할 수 있을 것이다.

Braithwaite는 피규제자 심사과정의 마지막 과제로서, 피규제자가 규제를 위반했다고 판정하였을 때, 규제당국은 여기에 대해서 피규제자들의 질문을 받고, 근거 및 정당성을 설명하고, 또, 만약 판정이 그릇되었으면 이를 즉시 시정하는 체제가 바람직하다고 언급하고 있다. 규제당국이 이러한 질문을 받고 이를 답하는 과정에서 자기들의 결정을 정당화시킴으로서 피규제자들에게는 규제에 어떻게 순응해야 하는지에 대한 교육이 이루어지고, 규제당국은 자기들의 논리와 근거를 다시 확인하는 계기가 되며 규제당국의 책임성을 제고시키는 하나의 수단으로 활용될 수 있다. 규제 입안 과정에서 RIA가 공개되어 피규제자들이 규제에 대한 문제점을 제시하고, 여기에 대해서 규제가 수정되었거나 대응논리가 마련되었다면, 집행단계에서 규제당국이 피규제자들의 질문이나 항의에 응답하는 데에 큰 도움이 될 것이다. 그리고 RIA는 규제당국이 왜 어떠한 행동을 취했는지를 설명할 수 있는 구체적인 문서자료가 될 수 있을 것이다.

넷째로 RIA의 공개는 규제에 대한 인지도를 높이는 데에도 긍

정적인 역할을 수행할 수 있을 것이다. RIA가 공개됨으로서 어떠한 규제가 논의되고 있다는 것이 더욱 널리 홍보될 수 있다. 한국에서 규제에 대한 인지도가 낮은 이유 중 하나는 규제가 너무 흔히 수정되거나 변경되어 피규제자들이 이를 모두 추적하기가 어렵다는 점이다. 그러나, RIA를 공개하고 여기에 대한 개방적인 심사 과정이 이루어지면 규제의 단점이 상당히 보완될 것이고, 규제를 수정할 필요성이 상당히 감소될 것이므로 규제가 자주 변경되지 않을 것이다. 따라서 피규제자들이 규제의 변화를 추적하기가 더욱 쉬워지고, 규제에 대한 인지도가 높아지는 간접적인 효과도 있을 것이다. 이 외에도 RIA의 공개가 규제순응을 향상시키는 데에 긍정적인 역할을 할 수 있는 요소가 다수 있지만, 여기서는 지면 상 일단 여기서 마무리짓기로 한다.

나. 규제의 지속적인 이행과 집행

규제순응을 향상시키기 위한 두 번째 제안은 규제의 이행과 집행을 지속적으로 유지하며, 이행이나 집행에 자신이 없는 규제는 아예 신설하지 말라는 것이다.

규제순응을 보장하기 위해서는 정부의 제재 가능성이라는 위협이 필요하다. 그러나 정부가 규제의 이행과 집행을 보장할 수 없는 경우, 규제에 대한 신뢰도가 감소되며, 규제를 무시할 수 있는 “문화”가 설립된다. 즉, 법치주의를 약화시키는 셈이다. 따라서 규제당국은 OECD가 제안하는 단계적 대응방안을 활용하여 피규제자가 규제를 계속 위반하는 경우에는 여기에 대한 확고한 제재조치를 취해야 할 것이다. 그런데 한국은 보이지 않는 규제를 유지하거나 단속기간에만 규제를 집행하거나, 또는 집행관료가 소극적

으로 규제를 집행하는 등, 규제집행에 일관성이 없는 경우가 많다. 이는 공무원 개개인의 소극성에서 비롯되는 경우도 있지만, 凡정부적 차원에서 이루어지는 경우도 있다.

법정부적인 차원에서 규제 이행과 집행을 일부로 약화시키는 모순적인 규제집행이 일어나는 경우도 있다. 이러한 모순적인 규제 집행으로는 한국이 저지합정을 피하기 위해서 형벌을 낮게 책정하고 피규제자의 위신을 보호해주기 위해서 위반자의 이름을 숨겨주는 경우들을 들 수 있다. 제III장에서 언급하였던 재벌의 부당내부거래에 대한 벌금이 낮은 형벌의 사례이며, 신문에서 규제위반자를 “모(某)기업”이라고만 명칭하는 것이 위반자의 이름을 숨겨주는 사례에 해당된다. 앞에서 설명하였듯이 형벌이나 사회적 망신은 그 자체가 규제순응을 보장하는 도구이기 때문에 이러한 도구를 정부 자신이 포기하면 규제순응은 약화될 수밖에 없다. 따라서 한국의 규제당국은 현재 규제이행과 집행의 방법, 또 위반자들의 입장을 보호해 주는 관행을 재검토해야 할 필요가 있다.

규제집행에 있어서 단계적 대응이 이루어지지 않는 경우도 있다. 즉, Braithwaite의 단계적 대응에는 설득-저지-형벌의 3단계가 있고 설득이나 저지가 실패한 경우에 형벌을 부과하도록 권고하였지만, 한국의 경우 상황에 따라서는 설득만 계속 이루어지는 한편, 어떤 경우에는 사전 단계를 거치지 않고 곧장 형벌의 단계로 넘어가는 경우가 있다. 예를 들어 어느 위반행위가 사회적 문제로 언론에 대두되었으면 첫 위반이라도 엄중한 형벌이 부과되는 반면, 경제가 불경기를 겪고 있을 때에는 기업이 규제를 계속 위반하여도 경제보호라는 구실로 형벌이 “설득”단계를 넘지 않는 경우도 있다. 따라서 피규제자들은 어떠한 형벌을 받을 지에 대해서 혼동이 생길 수 있다. 설득단계 없이 형벌이 가해지는 경우가 있는가

하면, 어떤 경우에는 형벌이 영구히 가해지지 않는 경우가 있다. 이러한 혼동은 규제순응을 약화시키므로 규제당국은 확고한 단계적 대응방안을 설립하고, 이를 일관성있게 운영해 나아가야 할 것이다.

여기서 제시한 문제들은 모두 정부가 규제를 집행하는 데 있어서 지속성과 일관성이 결여되어서 규제순응이 약화되는 경우이다. 즉, 집행과 형벌이 임의적이고 취약하여 피규제자들은 규제를 순응해야 한다는 인센티브가 약화되는 경우들이다. 일관적이고 확고하며 예측가능한 규제의 집행은 피규제자들이 규제당국의 행동을 예상할 수 있게 함으로서 규제를 이행할 인센티브를 부여하게 된다. 이러한 집행이 지속적으로 이루어지면 규제를 순응하는 관례, 즉 규제순응의 문화가 설립될 것이다.

다. 규제통합공고의 설립

마지막으로 규제통합공고를 만들 것을 제안한다. 아직까지 한국에서는 피규제자가 해당규제를 알지 못해 규제를 위반한다는 지적이 있다. 그런데, 한국은 수입에 있어서 수입업체가 준수해야 하는 규제를 모아둔 “통합공고제도”를 운영하고 있으며, 1999년부터는 외국인 투자에 있어서 투자자가 준수해야 하는 모든 규제를 모아둔 외국인 투자 통합공고를 발간하고 있다. 수입이나 외국인 투자에 대해서 피규제자가 준수해야 할 모든 규제를 한군데에 모아 놓음으로서 수입에 따르는 비용이 상당히 감소되었고, 외국인투자 촉진에도 상당히 도움이 되었으며, OECD에서도 한국의 수입 통합공고제도를 긍정적으로 평가한 바 있다. 이러한 통합공고 제도를 여타 규제분야에서도 실시한다면 규제 인지도를 높이는 데에

상당히 기여할 것으로 판단한다. 예를 들어 회사 설립, 건물 건설 등 각종 분야별로 피규제자가 알고 있어야 할 모든 규제를 한 책자에 모아서 피규제자들에게 제공하는 제도를 고려해 볼 만하다. 특히 규제가 자주 수정되고 변동하면 피규제자들이 이러한 규제의 변화를 일일이 추적하는 것보다는 정부가 이를 정리하여 피규제자들에게 공급하여 주는 것이 사회적 비용을 감소시키고, 그들이 집행해야 할 규제를 정리시켜주는 역할을 함으로 피규제자들 뿐만 아니라 일선 공무원들에게도 규제의 인식부족을 해소시키는 데에 큰 도움이 될 것이다⁶¹⁾.

61) 물론 가장 효과적인 방법은 규제의 잦은 변동을 제한시키는 것이지만, 이러한 규제문화의 변화는 중·장기적인 과제이므로 단기적으로는 규제통합공고를 통해 규제의 변화를 피규제자들에게 통보해 주는 것이 피규제자들에게 상당한 도움이 될 수 있다. 또, 규제의 변화가 줄어도 이러한 규제통합공고는 지켜야 할 규제를 한 문서에 모아둠으로서 유용한 도구가 될 수 있다.

참고문헌

- 규제개혁위원회. 1999. 5. 『규제개혁백서』. 규제개혁위원회.
- _____. 2000. 3. 『규제개혁백서』. 규제개혁위원회.
- 김종래. 1994. 『한국의 행정규제에 있어서 순응행태에 관한 연구: 서울시의 수질규제사례를 중심으로』. 한양대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김태윤. 2001. 「김대중정부 규제개혁의 평가와 자세: 규제개혁체계의 개선을 중심으로」. KIEP 대외경제전문가풀 토의자료 2000.
- 박경호 · 정윤수. 2000. 「규제순응(Regulatory Compliance)에 대한 체계적 접근에 관한 연구」. 한국정책학회 국무조정실 자료.
- 양준석 · 김홍률. 1999. 『OECD 규제개혁 국별검토: 미국, 네덜란드, 일본, 멕시코』. OECD 연구시리즈 6. 대외경제정책연구원.
- _____. 2000. 『OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 규제개혁』 OECD 연구시리즈 00-01. 대외경제정책연구원.
- Arrow, Kenneth J., Maureen L. Cropper, George C. Eads, Robert W. Hahn, Lester B. Lave, Roger G. Noll, Paul R. Portney, Milton Russell, Richard Schmalensee, V. Kerry Smith and Robert N. Stavins. 1996. *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health and Safety Regulation: A Statement of Principles*. Washington, D.C.: AEI Press.
- Ayres, I. and J. Braithwaite. 1992. *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Barro, Robert J. and Xavier Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. New York: McGraw-Hill.
- Braithwaite, John. 1993. "Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries." OCDE/GD(93)63.
- DiMaggio, P. and Powell, W. 1991. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields."

- In Powell, W. & DiMaggio P. eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Eatwell, John, Murray Milgate and Peter Newman eds. 1989. *The New Palgrave: Allocation, Information and Markets*. New York: W. W. Norton.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust*. Free Press.
- IMD. Various Issues. *The World Competitive Yearbook*.
- Kim, Jong Seok. 2000. "Regulatory Reform in Korea: Visions and Strategies for Better Guidance." KIEP · KOPIE Discussion Paper 2000.
- Kotowitz, Y. 1989. "Moral Hazard." In John Eatwell et. al. eds. *The New Palgrave: Allocation Information and Markets*. New York: W.W. Norton.
- Lessig, Lawrence. 1999. *Code and Other Laws of Cyberspace*. Basic Books.
- Lin, Justin Yifu and Jeffrey B. Nugent. 1995. "Institutions and Economic Development." In Jere Behrman and T. N. Srinivasan eds. *Handbook of Development Economics*, Volume IIIA. Amsterdam: Elsevier.
- OECD. 1995. "Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation." Paris: OECD.
- OECD. 1997a. *The OECD Report on Regulatory Reform: Summary*. Paris: OECD.
- OECD. 1997b. *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*. Paris: OECD.
- OECD. 1997c. *The OECD Report on Regulatory Reform: Volume I: Sectoral Studies*. Paris: OECD.
- OECD. 1997d. *The OECD Report on Regulatory Reform: Volume II: Thematic Studies*. Paris: OECD.
- OECD. 1997e. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris: OECD.

- OECD. 1999. "The State of Regulatory Compliance: Issues, Trends and Challenges." PUMA/REG(99)3.
- OECD. 2000a. *Regulatory Reform in Korea*. Paris: OECD.
- OECD. 2000b. "Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance." PUMA(2000)4.
- Pasternoster, R. and Simpson S. 1996. "Sanction Threats and Appeals to Morality: Testing a Rational Choice Model of Corporate Crime." *Law & Society Review*, pp. 549~583.
- PriceWaterhouseCoopers. 2001. The Opacity Index. <http://www.opacityindex.com>.
- Rodrik, Dani. 1995. "Trade and Industrial Policy Reform." In Jere Behrman and T. N. Srinivasan eds. *Handbook of Development Economics Volume IIIB*. Amsterdam: Elsevier.
- Williamson, Oliver E. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead." *Journal of Economic Literature*.(September)
- World Economic Forum. Various Issues. *The Global Competitiveness Report*.
- Yang, Junsok. 2000. "Korea's Regulatory Reform: At Crossroads?" In Korea in the OECD Perspective: Shaping Up for Globalization. Seoul: Ministry of Foreign Affairs and Trade, and Korea Institute for International Economic Policy.

Executive Summary

OECD Regulatory Studies: Regulatory Compliance

Junsok Yang · Hong-Youl Kim

Regulation refers to diverse set of instruments, such as laws, formal and informal orders, and subordinate rules issued by governments as well as rules issued by non-governmental bodies or self-regulatory bodies to whom governments have delegated regulatory powers. Governments use regulations to set requirements on enterprises and citizens, in order to carry out social goals or objectives which is deemed worthy. Regulations, when correctly applied, are useful tools to raise social and economic welfare; but when regulations are badly designed, or applied inefficiently, then it can lower social or economic welfare by distorting incentives to enterprises and citizens in the economy.

Regulations are policy tools to achieve desirable economic and social goals. Thus, when regulations are deemed necessary, it has to be carried out. In this case, the government must make sure that the enterprises and citizens comply with regulations. Even if regulations are deemed desirable and necessary for the good of the country, it will be useless if the enterprises and citizens do not comply with

regulations. Thus, in regulatory reform, the problem of regulatory compliance is every bit as important as regulatory reviews and deregulation. Raising the level of regulatory compliance is crucial to forming a more efficient regulatory system, and achieving the desired social and economic goals at the least cost to the country.

OECD studies on regulatory compliance lists following factors which may reduce regulatory compliance: ▲ Complex and complicated regulations which reduce understanding ▲ collapse of the belief in the law ▲ procedural injustice ▲ high cost of compliance ▲ enforcement failure (deterrence failure, incapacitation failure, failure to persuade) ▲ failure of civil society ▲ failures in definition of regulatory objectives ▲ regulatory design failures ▲ failures of implementation ▲ failure of confidence in regulation, government and rule of law ▲ non-compliance related to lack of regulatory knowledge or comprehension by the target group ▲ non-compliance related to the lack of willingness of the target group to comply with the rules ▲ non-compliance related to the lack of the ability of the target group to comply with the rules.

OECD recommends various methods to improve regulatory compliance, and they can be classified into two groups: Methods to improve regulatory design; and methods to improve implementation and enforcement of regulations. Methods to improve regulatory design includes methods such as: ▲ Problem identification ▲ Use of non-regulatory instruments ▲ maximizing voluntary compliance. Methods to improve implementation and enforcement includes: ▲ Rewards and incentives for high / voluntary compliance ▲

nurturing compliance capacity in target groups ▲ targeting inspection for low compliance ▲ restorative justice when voluntary compliance fails ▲ responsive enforcement when restorative justice fails. Also, in the regulatory design phase, OECD recommends regulatory impact analysis (RIA) as a useful tool in raising the level of regulatory design.

There are few studies which deal with the level of regulatory compliance in Korea, but the general impression is that the level of compliance is somewhat low. However, the OECD theoretical studies on regulatory compliance shows that the fault for a low level of regulatory compliance lies not only with the target population, but also with the regulatory authorities themselves. How the authorities design, implement and enforce regulations have major effects on the regulatory compliance. Thus, the first step in raising the level of regulatory compliance is a change in the attitudes and performances of the regulatory authorities.

Based on the OECD studies, this report makes three recommendations to begin raising the level of regulatory compliance in Korea. The first, is to release the results of RIA to the public, and encourage public discussion of the RIAs. Such discussion should help raise the quality of the regulatory design, and make regulations more compliance-friendly. The second is to raise the consistency of regulatory implementation and enforcement. If the regulatory authority is not confident that it can implement and enforce certain regulations, those regulations should be rejected in the first place. Existence of regulations which are not implemented

and enforced effectively erodes confidence not only in that particular regulation, but also the belief in the rule of law by weakening the environment for regulatory compliance. Finally, given that one of the problems most often cited for the low regulatory compliance in Korea is the lack of knowledge of current regulations, the regulatory authorities should publish unified lists of regulations, which list all the regulations that the target party must comply when it desires to complete a certain activity.

梁俊哲

미국 Cornell University 경제학과 졸업(1988)
미국 Yale University 경제학 박사(1998)
대외경제정책연구원 부연구위원(現, E-mail: yanjuna@kiep.go.kr)

著書 및 論文

「주요 이슈별 한미 통상현안과 정책과제」(공저, 2000)
「WTO 신통상의제 영향분석과 대응」(공저, 2000) 외

金鴻律

한국외국어대학교 경제학과 졸업(1994)
한국외국어대학교 경제학 석사(1996)
대외경제정책연구원 전문연구원(現, E-mail: hykim@kiep.go.kr)

著書 및 論文

「OECD의 권고이행 평가 및 향후 과제: 규제개혁」(공저, 2000)
「주요 이슈별 한미통상 현안과 정책과제」(공저, 2000) 외

OECD 연구시리즈 01-01

**OECD 규제개혁 연구:
규제순응과 효율성**

2001년 10월 20일 인쇄
2001년 10월 25일 발행

발 행 인 李 景 台

對外經濟政策研究院

발 행 처 137-747 서울특별시 서초구 염곡동 300-4
TEL: 3460-1178 FAX: 3460-1144

인 쇄 한라인쇄 TEL 02)503-3011 대표 박노부

등 록 1990년 11월 7일 제16-375호

【本書 內容의 無斷 轉載·複製를 금함】

ISBN 89-322-8022-3 94320
89-322-8017-7(세트)

값 7,000원

KIEP 발간자료회원제 안내

- 본 연구원에서는 본원의 연구성과에 관심있는 專門家, 企業 및 一般에 보다 개방적이고 효율적으로 연구 내용을 전달하기 위하여 「발간자료회원제」를 실시하고 있습니다.
- 발간자료회원으로 가입하시면 본 연구원에서 발간하는 모든 보고서 및 세미나자료 등을 대폭 할인된 가격으로, 신속하게 구입하실 수 있습니다.
- **회원 종류 및 연회비**

| 회원종류 | 배포자료 | 연회비 | | |
|------|------------------|--------|------|--------|
| | | 기관회원 | 개인회원 | 연구자회원* |
| S | 외부배포 발간물 일체 | 30만원 | 20만원 | 10만원 |
| A | (반년간)대외경제연구 | 1만 2천원 | | 1만원 |
| B | (월간)KIEP세계경제 | 5만원 | | 2만 5천원 |
| C | (주간)KIEP주간세계경제분석 | 5만원 | | 2만 5천원 |

*연구자 회원: 교수, 연구원, 학생, 전문가풀 회원

■ 가입방법

우편 또는 FAX를 이용하여 가입신청서 송부(수시접수)

137-747 서초구 영곡동 300-4 대외경제정책연구원 정보자료실 편집추진팀

연회비 납부 문의전화: 02)3460-1179 FAX: 02)3460-1144

E-mail: sklee@kiep.go.kr

■ 회원특전

- S기관회원의 특전: 본 연구원 해외사무소(美 KEI) 발간자료, 週報(인쇄물), 전문가풀 토의자료등 제공
- 자료가 출판되는 즉시 우편으로 회원에게 보급됩니다.
- 모든 회원은 회원가입기간 동안 가격인상에 관계없이 신청하신 종류의 자료를 받아보실 수 있습니다.
- 본 연구원이 주최한 국제세미나 및 정책토론회에 무료로 참여하실 수 있습니다.
- 연회원기간은 加入月로부터 다음해 加入月까지입니다.

KIEP 발간자료회원제 가입신청서

| | | |
|---------------|-------------|------|
| 기관명 (성명) | (한글) | (한문) |
| | (영문: 약호 포함) | |
| 대표자 | | |
| 발간물 (수령주소) | 우편번호 | |
| 담당자 연락처 | 전화 | FAX |
| 회원소개 (간략히) | | |
| 사업자 등록번호 | 종목 | |

회원분류(해당난에 V표시를 하여 주십시오)

| | S 발간물일체 | A 반년간지 | B 월간지 | C 주보 |
|--------------------------------|------------|-----------|----------|---------|
| 기관 회원 <input type="checkbox"/> | | | | |
| 개인 회원 <input type="checkbox"/> | | | | |
| 연구자회원 <input type="checkbox"/> | | | | |

* 회원번호

* 갱신통보사항

(*는 기재하지 마십시오)

특기사항

OECD 연구보고서 시리즈

■ 1999년 발간

- ① OECD 부패방지협약과 후속이행 조치에 관한 논의와 평가
장근호 / 5,000원
- ② OECD 기업지배구조 원칙의 제정과 한국경제에 대한 시사점
이성봉 · 이형근 / 7,000원
- ③ 전자상거래 소비자보호에 관한 OECD의 논의와 정책적 시사점
강성진 / 7,000원
- ④ OECD/DAC의 공적개발원조 논의와 동향
-우리나라 ODA정책과 개선과제와 정책적 시사점- 권 율 / 5,000원
- ⑤ 무역과 경쟁정책에 관한 OECD 논의와 한국경제에 대한 시사점
윤미경 · 김중근 · 나영숙 / 5,000원
- ⑥ OECD 규제개혁 국별 검토 : 미국 · 네덜란드 · 일본 · 멕시코
양준석 · 김홍률 / 10,000원

■ 2000년 발간

- ① OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 규제개혁
양준석 · 김홍률 / 7,000원
- ② OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 농업
송유철 · 박지현 / 5,000원
- ③ OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 금융 · 자본시장
황상인 · 이형근 / 5,000원
- ④ OECD의 권고이행평가 및 향후과제: 환경
윤창인 / 5,000원

■ 2001년 발간

- ① OECD 규제개혁 연구: 규제순응과 효율성
양준석 · 김홍률 / 7,000원